



LA POLITICA ESTERA DELL'EUROPA. AUTONOMIA O DIPENDENZA?

a cura di
Gianni Bonvicini

ISTITUTO
AFFARI
INTERNAZIONALI

SOCIETÀ
EDITRICE
IL MULINO

La collana dello Spettatore Internazionale viene pubblicata per conto dell'Istituto affari internazionali (Iai) di Roma. Si compone di sei fascicoli all'anno aventi per tema un problema connesso con la politica internazionale. Ogni fascicolo è il risultato di ricerche promosse dall'Istituto oppure un saggio o un'antologia delle migliori pagine riguardanti l'argomento trattato.

Direttore della Collana: Cesare Merlini
Redazione: Giuliana Speranza

La Direzione e la Redazione hanno sede in Viale Mazzini 88, 00195 Roma.

L'Amministrazione è curata dalla Società editrice il Mulino, Via S. Stefano 6, 40125 Bologna.

Il prezzo di ciascun fascicolo varia in proporzione al numero delle pagine.

Formula di prenotazione per tutti i fascicoli pubblicati nel corso dell'anno con invio contro assegno di ciascun volume scontato del 30%.

Per abbonarsi rivolgersi a Società editrice il Mulino, Via S. Stefano 6, 40125 Bologna (c/c postale 15932403).

Copyright © 1980 by Istituto affari internazionali, Roma

La versione originale di questo volume, frutto del lavoro congiunto di esperti ed istituti di studi europei, coordinati dall'Institut für Europäische Politik di Bonn, è quella tedesca dal titolo: «Die Europäische Politische Zusammenarbeit — Leistungsvermögen und Struktur der EPZ», a cura di R. Rummel e W. Wessels, Europa Union Verlag, Bonn 1978.

LA POLITICA ESTERA DELL'EUROPA. AUTONOMIA O DIPENDENZA?

a cura di Gianni Bonvicini

Istituto affari internazionali

Roma

Società editrice il Mulino

Bologna

3118

Indice

- pag. 7 Introduzione
di Gianni Bonvicini
- 11 I La cooperazione politica europea: un nuovo
approccio alla politica estera dei Nove
di Wolfgang Wessels
- La cooperazione politica europea (Cpe): successo o fallimento? - La Cpe come struttura per la formazione delle opinioni, decisioni e azioni politiche dei Nove. - Funzione della Cpe nei rapporti interni fra i Nove. - La funzione esterna della Cpe: il ruolo nel sistema internazionale. - Potenzialità e limiti della diplomazia concordata: un bilancio provvisorio. - La qualità integrativa dei processi decisionali della Cpe. - La Cpe come modello istituzionale.
- 33 II La cooperazione politica europea: la storia di
ieri e di oggi
di David Allen e William Wallace
- Le origini della cooperazione politica europea. - I rapporti di Lussemburgo e di Copenaghen. - I differenti interessi nazionali alla base della Cpe. - Il contesto politico generale in cui si colloca la Cpe.
- 47 III Il problema del coordinamento fra la coopera-
zione politica dei Nove e l'attività comunitaria:
conflitto o collaborazione?
di Gianni Bonvicini
- Le origini del problema. - La struttura decisionale della Cpe. - Il coordinamento nel Consiglio europeo e in quello dei ministri. - La partecipazione della Commissione ai lavori della Cpe. - La partecipazione del Coreper e del Parlamento europeo alla Cpe. - I limiti del coordinamento.

pag. 63 IV **Strutture decisionali nazionali e cooperazione politica europea**
di William Wallace

Le rivalità amministrative interministeriali. - La struttura amministrativa nazionale della Cpe. - Il panorama delle capitali. - Le prospettive di riforma.

77 V **La cooperazione politica europea nell'Assemblea generale delle Nazioni unite**
di Beate Lindemann

Una particolare esperienza di collaborazione. - Le Nazioni unite quale elemento motore della Cpe. - I Nove come parte del gruppo occidentale maggiore. - Relazioni particolari con stati terzi. - La qualità di membri permanenti della Francia e dell'Inghilterra nel Consiglio di sicurezza. - Risultati, limiti e possibilità di sviluppo della Cpe. - L'unitarietà e i suoi limiti: il comportamento di voto. - I temi centrali del dissenso. - La Cpe nelle Nazioni unite come funzione dell'Unione politica. - I limiti dello sviluppo della Cpe.

105 VI **Le relazioni euro-americane e la cooperazione politica europea**
di Beate Kohler

Origini e cause delle tensioni interatlantiche. - L'anno dell'Europa e le dichiarazioni atlantiche. - Possibili sviluppi delle relazioni Europa-Usa.

117 VII **Il dialogo euro-arabo**
di David Allen

La cooperazione politica e il dialogo euro-arabo. - L'influenza degli Stati Uniti sul dialogo. - L'avvio del meccanismo negoziale. - La formula di Dublino. - Dal livello degli esperti a quello politico. - Un primo bilancio della trattativa economica. - Un'esperienza per il futuro della cooperazione politica.

133 VIII **La gestione delle crisi nell'Europa meridionale**
di Nicholas van Praag

Un'area cruciale per i Nove. - La rivoluzione portoghese e le sue conseguenze. - La crisi di Cipro del 1974. - Le difficoltà in Spagna: il processo di Burgos e la successione. - Potenziali limitati per la gestione delle crisi.

pag. 151 IX **Compiti e funzioni della futura collaborazione
tra i Nove**
di Reinhardt Rummel

La tendenza: ampliamento senza approfondimento. - I punti chiave della politica estera dei Nove. - Le future funzioni della Cpe. - Le possibilità di adattamento della struttura della Cpe. - La divisione del lavoro tra la Ce e la Cpe. - Il coinvolgimento dell'opinione pubblica. - La politica estera europea: un processo di sviluppo aperto. - Le condizioni dello sviluppo. - Conclusioni.

179 **Appendice documentaria**

Introduzione

di Gianni Bonvicini

L'importanza di una politica estera europea, una politica cioè che sottolinei un ruolo specifico dell'Europa negli affari mondiali, è più che mai avvertita al giorno d'oggi, in una congiuntura internazionale di particolare gravità e densa di imprevedibili sviluppi. La fine di un'epoca di relative certezze, con un condominio mondiale gestito dalle due superpotenze e con una divisione di compiti abbastanza precisa fra grandi e piccoli, ha lasciato dietro di sé una molteplicità di problemi da risolvere e di fratture da ricomporre; il deteriorarsi della distensione, l'emergere di nuovi attori nazionali, il modificarsi degli equilibri strategici e delle aree di confronto, la diffusione dei conflitti locali, il progressivo attenuarsi della leadership americana e la crisi economica mondiale, rappresentano gli elementi principali di una nuova equazione troppo densa di incognite per disinteressarsene.

In questa situazione l'Europa non può certo accontentarsi di pensare alle sole politiche interne comunitarie o di intervenire negli affari mondiali con il solo strumento delle politiche economiche esterne. Ecco quindi nascere e svilupparsi un nuovo tipo di collaborazione fra i paesi membri della Comunità che va sotto il nome beneaugurante di cooperazione politica europea (Cpe). Il suo compito è quello di fornire gli strumenti, diplomatici e politici, per coordinare le politiche estere nazionali dei Nove paesi Ce e per gestirle in modo armonico e, possibilmente, unitario. Nata agli inizi degli anni '70, come struttura parallela a quella già esistente della Comunità europea, oggi la Cpe balza in primo piano per due precisi motivi: il primo è quello già ricordato della preponderanza dei problemi internazionali nell'attuale momento storico, il secondo è quello di un contemporaneo affievolirsi della spinta integrativa interna alla Comunità europea. La recente battaglia sul contributo finanziario britannico al bilancio comunitario, lo stop imposto da Francia e Germania al passaggio alla seconda fase del Sistema monetario europeo, i crescenti malumori nei confronti della politica

agricola comunitaria, sono dei segni evidenti di un calo di solidarietà fra gli europei che non lasciano presagire nulla di buono.

Il privilegiare quindi il momento della politica estera europea sembrerebbe rispondere alla logica dei fatti sopra descritti; ma ad una condizione, e cioè che essa eserciti una funzione trainante verso una maggiore integrazione, sia sul piano delle politiche interne che di quelle esterne della Comunità.

È in grado la cooperazione politica di rispondere a questo compito? La risposta a questa domanda non è scontata, ed i sostenitori del sí o del no troveranno valide motivazioni per continuare a dissentire. Questo libro, che qui presentiamo al lettore italiano e che è il frutto del lavoro congiunto di un gruppo di studiosi europei, porta al proprio interno queste stesse contraddizioni. Vi si potranno riconoscere infatti approcci più o meno critici nei confronti della Cpe, che riflettono le diverse convinzioni degli autori e la loro diversa formazione. La verità è che nessuno può dare un giudizio definitivo, poiché la Comunità, o meglio i diversi processi che la alimentano, rappresentano un insieme in profondo movimento, alla ricerca, per dirla con il linguaggio tipico della Cpe, di una propria identità e di un proprio assetto politico-istituzionale. Le risposte quindi potranno essere solamente parziali e superabili in breve tempo, dal dinamismo, in negativo e in positivo, che contraddistingue l'Europa.

Tuttavia alla luce di quanto contenuto nei capitoli di questo libro, ci sentiamo di avanzare alcune considerazioni specifiche: innanzitutto una vera e propria politica estera europea oggi non esiste, come ha riconosciuto lo stesso presidente di turno del Consiglio comunitario, l'irlandese O' Kennedy, nel corso di un dibattito al Parlamento europeo nell'ottobre 1979 dedicato allo stato della cooperazione politica. Si tratta in altre parole di far coincidere le posizioni di nove stati membri di volta in volta intorno ad ogni singolo problema, utilizzando gli apparati diplomatici nazionali nell'opera di mediazione e quelli politici, solitamente i ministri degli esteri e gli stessi capi di governo, in quella di sintesi. Una procedura quindi che impone l'unanimità intorno alla posizione comune e che di conseguenza abbisogna di tempi lunghi. Da quanto appena detto e alla luce dell'esperienza fino ad oggi maturata in seno alla cooperazione politica si può quindi dire che non esiste la possibilità di far fronte all'emergenza. Neppure nel caso dell'invasione sovietica dell'Afghanistan nel dicembre 1979 i Nove hanno ritenuto di riunirsi immediatamente: grosso modo il calendario delle riunioni ha mantenuto il ritmo previsto, in attesa che potessero giungere a maturazione le valutazioni nazionali sull'accaduto. Certamente i canali diplomatici e informativi si mettono subito in moto, ma gli atti politici non seguono mai con la dovuta rapidità.

Da ciò discende la seconda considerazione che riguarda il rilievo assunto dalla singola iniziativa nazionale, quale fattore trainante in caso di immobilismo degli altri partners.

Così la dichiarazione del Consiglio europeo di Venezia del 12-13 giugno 1980 sul Medio Oriente diventa possibile sotto la minaccia di un riconoscimento unilaterale da parte francese dell'Olp o il problema dello Zimbabwe-Rhodesia giunge in porto perché se ne occupa intensamente ed in prima persona il ministro degli esteri inglese Lord Carrington.

L'ulteriore conseguenza è che la tentazione di procedere in ordine sparso, anche dopo aver fissato una posizione comune, è molto forte. Ciò è successo, ad esempio, a novembre del 1979 alle Nazioni unite sulla questione di chi dovesse rappresentare la Cambogia, se il governo in fuga di Pol Pot o quello nuovo instaurato dalle truppe vietnamite. In preparazione a questa votazione i Nove si erano lungamente confrontati nell'ambito della cooperazione politica ed a Dublino, un mese prima, avevano deciso di schierarsi per la proposta dei paesi non-allineati di mantenere il seggio vacante. In occasione del voto, invece, la maggioranza dei Nove si pronunciava a favore di Pol Pot assieme agli Usa, mentre Francia, Irlanda e Olanda si astenevano.

Un fatto analogo ed ancora più clamoroso si è ripetuto nel maggio del 1980 a proposito delle sanzioni nei confronti dell'Iran. Un paio di giorni dopo aver preso questa sofferta decisione, la Gran Bretagna, sotto la pressione del proprio Parlamento, decideva di venire meno ad una delle clausole più discusse, quella della retroattività delle sanzioni.

Di fronte a questi fatti non aveva poi tanto torto il Parlamento europeo nel definire, nel corso della sessione dell'ottobre del 1979, la cooperazione politica come esitante, ipocrita e inefficace.

Il problema dell'efficacia delle posizioni comuni dei Nove in politica estera è un tema molto controverso. C'è chi afferma che una dichiarazione comune degli europei, per il fatto stesso che viene resa pubblica, costituisce in sé un elemento politico di rilievo e come tale produce effetti. Questa teoria sembrerebbe confermata dal buon esito, ad esempio, della dichiarazione sul Medio Oriente del giugno 1980. La teoria opposta, sostenuta ad esempio dal Parlamento europeo nella sessione sopra ricordata, ritiene che oltre ad elaborare le posizioni, non si fa nulla perché esse siano seguite dai fatti. L'esperienza maturata in questi anni nell'ambito della cooperazione politica ci porta a riconoscere che, allorché i Nove arrivano a fissare una posizione unitaria, essa solitamente entra a far parte degli elementi che costituiscono oggetto di trattativa o di confronto in un modo forse superiore alle stesse aspettative degli europei. Quello che però manca, e qui hanno ragione i critici, è una continuità operativa nell'azione dei Nove. A meno che a tirare la volata non sia un singolo paese (come nel caso dello Zimbabwe-Rhodesia), la dichiarazione costituisce il punto estremo della attività dei Nove.

Infine, quello che qui ci preme sottolineare, è che l'Europa deve procedere sulla strada dell'integrazione nella sua interezza, non solo con tutti i suoi partners all'unisono, ma anche come insieme di politiche interne ed

esterne. Abbandonare le difficoltà interne comunitarie per dare priorità alla cooperazione politica europea può non essere lungimirante. È illusorio che si possa fare politica estera europea senza approfondire le politiche economiche comunitarie; il sostegno di queste ultime, come si potrà vedere dalla lettura dei casi studio contenuti in questo volume, è stato decisivo per il successo della stessa Cpe. La volontà integrativa degli europei non può discriminare fra politica estera e politica interna senza incorrere in un clamoroso fallimento.

Il presente libro è quindi un'occasione di riflessione, la prima così completa finora pubblicata in Italia, che potrà rivelarsi utile per una migliore comprensione del fenomeno generale dell'integrazione europea, e non solo della Cpe. L'edizione originale di questo studio è quella tedesca curata da Wolfgang Wessels e Reinhardt Rummel, dal titolo «Die Europäische Politische Zusammenarbeit - Leistungsvermögen und Struktur der Epz» ed edito da Europa Union Verlag. Essa è nata dal lavoro comune di un gruppo di esperti europei provenienti da diversi paesi della Comunità e coordinati da Wolfgang Wessels direttore dell'Institut für Europäische Politik di Bonn. L'edizione italiana che qui presentiamo è frutto di un accordo intercorso fra il sottoscritto e Wolfgang Wessels, che ha dato il proprio assenso ai numerosi rimaneggiamenti e tagli rispetto all'edizione originale con l'obiettivo di rendere più agile il libro, mantenendone i soli casi studio di più diretto interesse per il lettore italiano.

I. La cooperazione politica europea: un nuovo approccio alla politica estera dei Nove

di Wolfgang Wessels

La cooperazione politica europea (Cpe): successo o fallimento?

La politica d'integrazione dell'Europa occidentale degli ultimi anni viene di solito descritta come un susseguirsi di crisi e di delusioni: persino i successi fino ad ora conseguiti dalla Ce, successi che costituiscono il cosiddetto «acquis communautaire», si considerano in pericolo. Programmi ambiziosi come la costruzione entro la fine di questo decennio dell'Unione economico-monetaria e dell'Unione politica europea sono ormai dati per spacciati. Queste insufficienze interne sono poi spesso messe a confronto da osservatori e uomini politici, con i successi dei Nove in politica estera. Citate con particolare enfasi sono le convenzioni di Lomé, la partecipazione unitaria dei Nove alla Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa (Csce), il «sistema» degli accordi della Ce con gli stati del Maghreb e del Maschrek nel Mediterraneo, il dialogo euro-arabo, la rappresentanza comune della delegazione comunitaria alla Conferenza per la cooperazione internazionale di Parigi, la raggiunta unanimità dei Nove in occasione di alcune votazioni in seno all'Assemblea generale dell'Onu, l'accordo raggiunto dalla Ce per la creazione di una zona di pesca di 200 miglia, come pure le prese di posizione dei Nove sul conflitto del Medio Oriente o sugli sviluppi nell'Africa meridionale.

In base a tali convinzioni, alcuni osservatori sono arrivati alla conclusione che la Comunità ha già compiuto, per quanto riguarda i rapporti con l'estero, quel salto «qualitativo», verso una nuova fase dell'integrazione¹. Tuttavia se si esamina più da vicino questo bilancio, è necessario prima di tutto distinguere fra i due differenti filoni della politica estera europea. Ac-

Wolfgang Wessels è direttore dell'Institut für Europäische Politik di Bonn e coordinatore del gruppo di studio che ha partecipato alla stesura del presente volume.

canto ai rapporti con l'estero della Comunità, che vengono regolati dalle disposizioni dei trattati comunitari elaborati e applicati dagli organi della Comunità, i nove stati che fanno parte della Ce hanno fondato e sviluppato la cooperazione politica europea (Cpe), attraverso la quale i Ministeri degli esteri collaborano a livello intergovernativo, sulla base di accordi non legalmente vincolati. Nel quadro di questa cooperazione i direttori politici dei Ministeri degli esteri dei Nove s'incontrano nei comitati politici, mentre altri diplomatici si riuniscono in gruppi di lavoro per scambiarsi informazioni, procedere ad analisi comuni e concertare le posizioni sulle questioni più importanti di politica internazionale.

I centri di decisione politica di questo apparato sono le conferenze dei Ministri degli esteri e in rari casi il Consiglio europeo dei capi di stato e di governo. Un sistema di telescriventi (Coreu) garantisce ai ministri degli esteri un flusso ininterrotto di notizie.

Scopi della cooperazione vengono considerati:

— garantire per mezzo di consultazioni e scambio d'informazioni periodiche una migliore comprensione reciproca dei grossi problemi di politica internazionale.

— L'armonizzazione delle posizioni e la concertazione dei punti di vista per favorire le azioni in comune².

— Sforzarsi di trovare in casi concreti linee comuni³.

Se gli obiettivi e le strutture della Cpe dovessero apparire modesti, il volume e l'intensità nell'attività della stessa, fanno apparire opportuno occuparsi a fondo della Cpe sul piano scientifico e politico:

— Ogni settimana vengono trasmessi per telescrivente in media circa 100 comunicati.

— I direttori politici, che meglio possono valutare il lavoro e le iniziative dei loro Ministeri degli esteri, s'incontrano di solito due volte al mese per sviluppare, in discussioni riservate e informali, posizioni comuni.

— Diplomatici nazionali riuniti in gruppi di lavoro analizzano, in più di 100 riunioni all'anno, i problemi più importanti della politica internazionale.

— Diplomatici dei Nove e di paesi terzi o membri di organizzazioni internazionali si consultano regolarmente per concertare le loro posizioni.

— Si fanno dichiarazioni a nome dei Nove sugli sviluppi dei focolai di tensione internazionale.

¹ Eberhard Rhein, *Die Europäische Gemeinschaft auf der Suche nach einer gemeinsamen Aussenpolitik*, in «Europa-Archiv», 6/1975, p. 172.

² Prima relazione dei ministri degli esteri ai capi di stato e di governo della Ce del 27 ottobre 1970 (relazione di Lussemburgo).

³ Seconda relazione dei ministri degli esteri ai paesi e capi di stato e di governo della Ce del 23 luglio 1973 (relazione di Copenaghen). Vedi anche David Allen e William Wallace, *La cooperazione politica europea: la storia di ieri e di oggi*, in questo stesso volume.

— I Nove vengono rappresentati da un unico portavoce in conferenze e in organizzazioni internazionali.

— I capi di stato e di governo si riuniscono tre volte all'anno nel Consiglio europeo per discutere, in caso di necessità, anche problemi che riguardano la Cpe. Fino ad ora i capi di governo si sono limitati ad uno scambio di vedute altamente confidenziali sui focolai di crisi internazionali e all'approvazione di testi già preesistenti.

— I ministri degli esteri hanno sviluppato un sistema articolato d'incontri di varia natura che rende possibile trattare i problemi della Cpe in modo intenso e flessibile.

— Stati terzi s'indirizzano ai Nove considerandoli in misura crescente protagonisti accettati e importanti della politica internazionale⁴.

Malgrado il peso effettivo della Cpe, le analisi sul ruolo internazionale dell'Europa occidentale, sull'integrazione europea o sulla politica estera degli stati membri, hanno sempre considerato di tono minore il ruolo della Cpe⁵.

Diversa è, ovviamente, la valutazione che ne fanno i diretti interessati. Per il governo della Repubblica federale tedesca la Cpe è infatti: «Uno strumento essenziale per una politica di unificazione europea»⁶. L'ex premier britannico Callaghan vede la Cpe: «come il miglior modello per una futura cooperazione europea»⁷. Riferendosi agli effetti sul piano internazionale i ministri degli esteri valutano che: «la collegialità europea diventerà sempre di più un elemento determinante della politica internazionale»⁸.

Alcuni esperti e osservatori si spingono ancora più in là e considerano la Cpe un pilastro dell'attuale sistema europeo⁹, che ha la stessa importanza della Ce, oppure che rappresenta la caratteristica centrale della «seconda Europa»; non solo, ma in conseguenza della sua flessibilità, riservatezza e del suo carattere non-vincolante, è superiore alla «prima Europa» (la Comunità europea), troppo legata dai rigidi testi dei trattati comunitari¹⁰.

⁴ L'ambasciatore sovietico si rivolse ai Nove in una riunione in comune chiamandoli, con una certa ironia, i «Mighty Nine» (i potenti Nove).

⁵ Vedi per esempio Werner Feld, *The European Community in World Affairs*, New York, 1974 (dedica alla Cpe solo 4 delle 352 pagine); Alfred Grosser, *Les Politiques Extérieures Européennes dans la crise*, Parigi, 1976. Nei saggi sulla politica estera dei più importanti stati europei la Cpe non viene citata affatto o solo marginalmente.

⁶ Rapporto sull'integrazione europea del governo federale per il periodo di tempo che va dall'aprile 1975 fino al settembre 1976, Bonn, 1976.

⁷ Citato da David Allen, William Wallace, *Die europäische politische Zusammenarbeit, Modell für eine europäische Aussenpolitik*, Institut für Europäische Politik, Bonn, 1975, p. 32.

⁸ Relazione di Copenaghen dei ministri degli esteri (vedi nota 3).

⁹ Hans von der Groeben, *Die Europäische Gemeinschaft zwischen Föderation und Nationalstaat* in Groeben, Boeckl, Thiesing, *Handbuch für Europäische Wirtschaft*, fascicolo n. 151, ottobre 1977, p. 1.

¹⁰ Ralf Dahrendorf, *Wieland Europa*, in «Die Zeit» del 9 luglio 1971, p. 3.

Le voci critiche, al contrario, giudicano la Cpe una «manovra» per deviare l'attenzione dai veri problemi economico-sociali dell'Europa¹¹, oppure solamente una procedura intergovernativa, le cui qualità integrative non superano quelle del Congresso di Vienna o della diplomazia di Metternich¹².

I federalisti vedono nella Cpe un ulteriore segno dei vani sforzi dei sistemi nazionali ormai superati di trovare soluzioni a corto respiro, incapaci come sono di scegliere fra le necessità oggettive di uno stato federale europeo da una parte e la volontà di preservare gli stati nazionali dall'altra.

Un giudizio più equilibrato, che prescindendo dagli eccessi dell'una e dell'altra interpretazione, deve valutare il contributo che la Cpe può effettivamente dare come struttura politico-amministrativa, sia quindi nella formazione delle opinioni, decisioni e azioni politiche dei Nove, sia nelle sue potenzialità strategiche e integrative.

La Cpe come struttura per la formazione delle opinioni, decisioni e azioni politiche dei Nove

La Cpe è stata creata per tentare di risolvere i problemi di politica estera con cui gli stati membri della Ce devono necessariamente confrontarsi. Scopo della Cpe era di mettere i Nove in grado di «parlare con una sola voce» sui problemi di politica internazionale, attraverso l'armonizzazione dei punti di vista, la concertazione degli atteggiamenti e — in casi concreti — la scelta di una linea d'azione comune.

I Nove si sono serviti della Ce per la realizzazione di questi fini?

Ha la Cpe oltre a ciò esercitato ulteriori funzioni per lo sviluppo del sistema comunitario?

Se si cerca di dare delle risposte a questi quesiti s'incontrano una serie di difficoltà scientifico-metodologiche. In effetti, presupposto essenziale per un'analisi ed una valutazione corretta è un adeguato livello d'informazione. Ma ciò non si verifica per la Cpe. A differenza della maggior parte dei processi decisionali della Ce, i processi della Cpe e la loro realizzazione a livello diplomatico, sono caratterizzati da un alto grado di riservatezza. Una difficoltà ancora maggiore, consiste nel comprendere e motivare gli effetti reciproci fra cambiamenti di posizioni nazionali, da un lato, e lo sviluppo di una posizione comune nell'ambito della cooperazione, dall'altro. In quale misura le posizioni comuni dei Nove sono riconducibili alla loro coo-

¹¹ Vedi Lothar Brock, *Integration nach aussen? Die EG im globalen Konfliktfeld*, Documento per il Congresso del gruppo di lavoro per i problemi della pace e conflittualità, Bonn, 1976, p. 2.

¹² Vedi C.C. Schweitzer al Congresso del gruppo di lavoro per l'integrazione europea a Bonn, nella primavera del 1977.

perazione in seno alla Cpe, o al contrario si tratta piuttosto di mutamenti autonomi, nel sistema nazionale e internazionale a determinare l'avvicinamento dei Nove?

Ancora meno soddisfacente da un punto di vista metodologico è la risposta al problema degli effetti della cooperazione politica sul sistema internazionale.

La domanda se e in quale misura i governi di stati terzi si lascino influenzare dalla politica dei Nove, richiederebbe, per arrivare ad una risposta esauriente, informazioni che di solito non sono a disposizione dell'osservatore.

Per un giudizio sulla Cpe, infine, è decisiva la scelta dei criteri adoperati. Spesso la Cpe viene paragonata ad un modello ideale di politica estera europea, in cui le istituzioni comuni sono in grado di prendere ed eseguire tutte le decisioni necessarie per la Comunità in politica estera in modo tale da sostituire la politica estera degli stati membri. Ma se si valuta la struttura per la formazione delle decisioni all'interno della Cpe, struttura ove i veri attori sono gli stati sovrani nazionali, il precedente criterio non può valere in assoluto.

Dividendo le funzioni della Cpe fra quelle che si riferiscono ai rapporti interni fra i Nove e quelle che cercano di fissare il ruolo dei Nove nel sistema internazionale, ci si rende conto in misura maggiore delle particolari condizioni e delle qualità della Cpe. Ma quello che è certo è che un tentativo di valutazione complessiva della Cpe non può non essere, come mostrano i diversi contributi di questo volume, che un metro di giudizio soggettivo.

Questi problemi non dovrebbero però impedire di pronunciarsi sull'efficienza interna ed esterna della Cpe e i risultati delle analisi sulla struttura della Cpe contenute in questo volume, nonché i vari studi comparati sui suoi campi d'intervento, hanno migliorato il livello delle informazioni in nostro possesso e ci permettono una riflessione approfondita sulle valutazioni ed interpretazioni date sin ora al fenomeno della Cpe.

Funzione della Cpe nei rapporti interni fra i Nove

Il tentativo di migliorare la comprensione reciproca per mezzo di continue consultazioni, ha portato ad uno scambio d'informazioni e di opinioni continuo sulle questioni fondamentali della politica internazionale. L'esperienza positiva fatta quotidianamente da tutti i partecipanti alla Cpe ha prodotto un fenomeno che viene solitamente chiamato «riflesso-coordinamento»¹³.

Secondo la nostra opinione, infatti, il successo principale della cooperazione politica risiede in quel riflesso semi-automatico che i diplomatici han-

¹³ Questo concetto venne per primo adoperato dal Comitato politico; Callaghan, allora ministro degli esteri, lo introdusse nel pubblico dibattito.

no nel cercare di conoscere l'atteggiamento dei propri partners su un dato problema, prima di decidere la propria posizione. In seguito a questo « riflesso » la politica estera degli stati membri è divenuta più trasparente e più calcolabile; i casi d'improvvisi cambiamenti di posizione sono in diminuzione e anche quando ci si trova in pieno disaccordo, questo sistema ha complessivamente funzionato esercitando una certa pressione a ricomporre le posizioni divergenti¹⁴.

Un campo particolare, in cui questo sistema d'informazioni e consultazioni reciproche ha potuto essere esaminato in dettaglio, è stato quello della cooperazione politica fra le ambasciate dei Nove nei paesi terzi, nonché nelle organizzazioni e durante le conferenze internazionali. I diplomatici dei Nove, ad esempio, hanno concordemente fatto rilevare il particolare valore da loro attribuito alle reciproche informazioni e agli accordi in seno all'Assemblea generale dell'Onu. Anche per la preparazione delle Conferenze internazionali cui parteciparono i Nove, queste concertazioni sono d'importanza vitale. Alla Csce e alla successiva Conferenza di Belgrado, come pure nel dialogo euro-arabo, è stata sviluppata una concertazione di grande praticità, che ha reso omogenei i comportamenti dei protagonisti nazionali e di quelli in rappresentanza della Comunità, attraverso un meccanismo di negoziato coerente e dinamico.

Per tornare allo scambio d'informazioni e d'opinioni fra le ambasciate dei Nove nei paesi terzi c'è da aggiungere che esso, ovviamente, procede con diversa intensità ed efficacia.

Così, mentre in un certo numero di paesi stranieri gli ambasciatori dei Nove si riuniscono regolarmente, con il risultato che i loro punti di vista si trasformano in concezioni comuni, concezioni che poi come tali vengono recepite dai governi dei paesi terzi, in capitali particolarmente importanti come Washington questo processo è più difficile a causa della pressione dei singoli interessi nazionali e del conseguente mantenimento di un atteggiamento autonomo. Se quindi anche a Washington hanno luogo scambi d'informazioni, bisogna rilevare che essi contribuiscono in maniera molto minore alla creazione di punti di vista in comune o ad azioni concertate.

Detto ciò, e malgrado questa cooperazione, è da considerare irrealistica la possibilità di mettere in piedi una ambasciata comune dei Nove, o una rappresentanza, dato che le differenze nelle priorità politiche e nei crescenti compiti delle ambasciate come « agenzie di vendita » dei prodotti nazionali sono ancora molto accentuate¹⁵.

¹⁴ Questo comportamento si è parzialmente avuto nel caso del riconoscimento del Mpla da parte della Francia e in quello dell'approvazione da parte della Danimarca di una delibera dell'Onu che condannava Rft, Francia e Gran Bretagna per l'invio di armi al Sud Africa. In entrambi i casi sia la Francia che la Danimarca fecero pressioni per far adeguare gli altri 8 alle loro posizioni.

¹⁵ Questa proposta fu fatta dall'ex ministro degli esteri Wischnewski.

Informazioni e consultazioni che conducono a questo cosiddetto «riflesso-coordinamento», sono procedure necessarie ma non sufficienti per raggiungere anche una «armonizzazione dei punti di vista ed una concertazione degli atteggiamenti»¹⁶.

Contrariamente alle tesi che sostengono che la Cpe costituisca un «metodo» di cooperazione piuttosto che una «politica dei contenuti»¹⁷, è da far notare come in importanti campi della politica internazionale si sia assistito ad un riavvicinamento delle posizioni, originariamente contrastanti, degli stati membri. Su questioni quali l'Alleanza atlantica, la politica della distensione (in special modo durante la Cse e la susseguente Conferenza di Belgrado) nel rapporto con gli Stati arabi o nelle dichiarazioni sul conflitto nel Medio Oriente, durante la crisi di Cipro o nell'atteggiamento nei confronti dell'Africa meridionale, come pure in una serie di prese di posizione nel corso di Assemblee generali dell'Onu, si sono raggiunti punti di vista armonizzati, la cui somma (in analogia alle conquiste della Comunità che costituiscono «l'acquis communautaire») spesso è vista come una conquista politica che dia vita al cosiddetto «acquis politique».

Tuttavia, il grado d'avvicinamento delle posizioni varia all'interno di ogni problematica e a seconda delle questioni concrete trattate. L'«acquis politique» non è così chiaramente definito, così univoco e vincolante, come lo sono le altre conquiste della Comunità. Malgrado le frequenti dichiarazioni comuni, nella politica quotidiana concreta si delineano spesso differenze nell'interpretazione e nella realizzazione. Ne consegue che l'armonizzazione di alcune questioni di fondo in determinate aree di tensione, non significa necessariamente un consenso sulla conduzione delle azioni diplomatiche e sulle procedure da seguire negli altri fronti diplomatici. Tuttavia, pur nei limiti qui indicati, si può condividere la considerazione che la Cpe ha fatto registrare notevoli progressi per quanto riguarda l'armonizzazione delle posizioni dei Nove in politica estera.

Un tale bilancio positivo è da far risalire però, in gran parte, essenzialmente alle oggettive pressioni nazionali e internazionali a muoversi unitariamente e, in minor misura, alla procedura della Cpe in quanto tale. Si può quindi dire che i Nove si sono dati con la Cpe delle strutture che favoriscono ed agevolano uno spontaneo processo di riavvicinamento.

Proiettata nel futuro questa tendenza all'armonizzazione porta, secondo alcuni osservatori, alla creazione di concezioni fondamentali unitarie di politica estera europea, vale a dire ad una «communauté de vue». Seguendo una tesi siffatta i governi imparerebbero l'utilità di avvicinare e appro-

¹⁶ Rapporto di Lussemburgo.

¹⁷ Il rapporto fra procedura e sostanza viene criticamente trattato da David Allen e William Wallace, *Political Cooperation: Procedure as Substitute for Policy*, in H. Wallace e W. Wallace, C. Webb, *Policy Making in the European Communities*, London/New York, 1977, p. 227.

fondire le loro posizioni all'interno della Cpe in campi sempre più numerosi della politica internazionale, cosicché alla fine si svilupperebbe un più largo e solido consenso di base sul ruolo internazionale dei Nove. Questa concezione di base non dovrebbe necessariamente portare ad una politica estera europea comune: le politiche estere nazionali e le relazioni esterne della Comunità verrebbero semplicemente costruite sulla base di un largo consenso di fondo.

La possibilità di uno sviluppo in questo senso della Cpe presuppone due condizioni: la prima è che il processo di armonizzazione abbracci i concetti di fondo delle diverse politiche estere nazionali, la seconda è che l'insieme delle decisioni politiche comuni costituisca un riferimento stabile atto a far superare le eventuali divergenze fra i Nove. Queste due condizioni non sono attualmente assolve dalla Cpe: malgrado l'elaborazione di alcune dichiarazioni comuni sui criteri base della politica estera europea, finora non si sono riscontrati sostanziali avvicinamenti nelle concezioni sul ruolo dell'Europa e su quello dei singoli stati membri in materia di politica internazionale. Né si può dire che «l'acquis politique» svolga quella funzione di «stabilità» che ad esso si assegnava; il suo limite maggiore è che esso è il frutto delle negoziazioni fra ministri e diplomatici, senza alcuna concessione al ruolo di altri attori, siano essi le forze sociali o quelle politiche. Non sono davvero sufficienti, a questo scopo, le discussioni all'interno del Comitato politico del Parlamento europeo, discussioni che costituiscono fino ad oggi solo un momento marginale nel processo di formazione delle decisioni all'interno della Cpe¹⁸. Quindi dalla Cpe non proviene alcun decisivo impulso al dibattito politico sul futuro della politica estera europea ed è perciò possibile concludere che per l'edificazione di una vasta e stabile «Communauté de vue» tale struttura non sia la più adatta¹⁹. Per questo compito le future speranze riposano su un Parlamento europeo direttamente eletto che insieme alle Federazioni dei partiti europei apra un grande dibattito sul ruolo internazionale della Comunità e sui criteri di base dell'azione comune, dibattito che potrebbe avere ripercussioni positive anche sulla Cpe.

La fitta rete di rapporti multipli e differenziati dei Nove, all'interno e all'esterno della Comunità, viene continuamente messa a dura prova specialmente nei casi di crisi internazionali o di sfide lanciate dall'esterno. Le diverse reazioni a livello nazionale che appaiono «logiche e naturali» ai leaders del paese coinvolto, perché rispettano gli interessi interni, possono mettere in pericolo la Comunità e le sue politiche comuni o, più in generale, i rapporti tra i Nove. Così gli effetti del graduale boicottaggio del petro-

¹⁸ Rapporto della Commissione politica del Parlamento europeo sulla cooperazione politica europea, (relatore Blumenfeld), Documento n. 427/77 del Parlamento europeo.

¹⁹ Un esempio fu dato dalle dichiarazioni sull'identità europea fatta al vertice di Copenaghen del '73, che ebbe una sua funzione nel processo delle formulazioni diplomatiche ma scarso peso nel dibattito politico.

lio da parte dei paesi arabi, crearono notevoli tensioni tra gli stati membri e misero in pericolo l'esistenza della Comunità in settori cruciali. In questi casi la Cpe può offrire un sistema collaudato ed esteso per la gestione interna delle crisi («consultation d'urgence»). Anche in situazioni meno gravi la Cpe è in grado, grazie a quello che abbiamo chiamato «riflesso-coordinamento», d'arginare in tempo gli effetti negativi all'interno della Comunità della politica del «divide et impera» di stati terzi (o di un gruppo di stati terzi) e di arrestare le possibili tensioni interne ed esterne.

La Cpe esercita inoltre la funzione di meccanismo d'appoggio nei confronti delle relazioni esterne, economiche o commerciali, della Comunità. Infatti le questioni politiche strettamente connesse a quel settore d'attività economica internazionale di competenza della Comunità possono essere trattate nell'ambito della Cpe. Nei confronti dei paesi arabi del Mediterraneo, nei rapporti con gli Usa, con Cipro, con il Portogallo e con l'Africa meridionale sono state elaborate dalla Cpe delle posizioni consensuali comuni che hanno facilitato le rispettive politiche comunitarie già in atto o in via di definizione²⁰. Questo compito di sostegno politico al processo d'integrazione comunitaria è divenuto particolarmente importante quando gli stati terzi hanno cominciato a presentare congiuntamente richieste economiche, finanziarie e anche militari alle quali né la Comunità né gli stati membri potevano rispondere adeguatamente. Questa svolta si è avvertita soprattutto dopo le grandi crisi internazionali del 1971 (la crisi del dollaro) e del 1973 (la crisi del petrolio). Da quel momento le richieste dei paesi terzi sono divenute più globali che nel passato e la Comunità ha dovuto sforzarsi di dare delle risposte adeguate, politiche ed economiche, utilizzando al contempo tutte e due le strutture, quella della Ce e quella della Cpe.

La funzione esterna della Cpe: il ruolo nel sistema internazionale

I Nove hanno introdotto, con la nascita della Cpe, un nuovo protagonista sulla scena internazionale: in parte esso si aggiungeva agli apparati diplomatici nazionali già esistenti, in parte affiancava la Comunità nel campo delle relazioni economiche esterne. Loro duplice compito è stato quello di definire un ruolo autonomo, seppure limitato, della Cpe e d'inserirla in modo chiaro e tangibile nella politica internazionale. Nel dar vita a questo nuovo meccanismo di collaborazione europea i Nove si sono però trovati di fronte ad un dilemma: da un lato spogliarsi degli strumenti della diplomazia tradizionale nazionale per metterli in comune (ma non l'hanno voluto o potuto fare), dall'altro dover far fronte a grandi aspettative esterne (i Nove vengono infatti considerati da molti stati terzi come una «potenza») che per

²⁰ Vedi Otto von der Gablentz, *Auf der Suche nach Europas Aussenpolitik*, in «Die Zeit», n. 49, 28 novembre 1975, p. 32.

non andare deluse avrebbero necessitato dello sviluppo accelerato di strumenti comuni.

Nasce quindi l'interrogativo di come la Cpe abbia svolto la propria funzione nel sistema internazionale.

Il lavoro quotidiano della diplomazia internazionale consiste essenzialmente nello scambio d'informazioni, nei chiarimenti delle rispettive posizioni e nel loro faticoso riavvicinamento, modificando i punti di vista iniziali. Le dichiarazioni ufficiali, che sono per un osservatore esterno i primi segni dell'attività diplomatica, vengono di solito usate quando i normali canali di comunicazione si dimostrano esaurienti. Con la Cpe gli stati membri hanno sviluppato un meccanismo con cui, in qualità di «Nove», possono partecipare a questo tipo di diplomazia quotidiana. Si tratta quindi di un meccanismo che vive attraverso l'apparato classico degli stati membri. D'altronde non è pensabile che questo supporto possa offrirlo la Ce, che non possiede — a parte una questione di competenze — una struttura diplomatica sufficiente per poter prendere parte a tutti questi importanti aspetti dell'azione diplomatica.

La funzione esterna della Cpe, quella di fare dei Nove un partner riconosciuto degli affari quotidiani internazionali, si manifesta in modo particolarmente chiaro alle conferenze internazionali (Csce), nel dialogo euro-arabo, ecc. e nell'Assemblea generale dell'Onu. In queste conferenze i Nove sono divenuti importanti protagonisti dei processi di chiarificazione diplomatica, e vengono quindi accolti in quanto espressione unitaria nel processo di negoziazione e di concertazione sia dagli stati occidentali che da quelli orientali e neutrali. Ma al di là di queste particolari esperienze internazionali, i Nove s'inseriscono in maniera crescente in tutte le questioni della diplomazia quotidiana²¹. A condurre questo tipo d'azione è essenzialmente la presidenza di turno della Cpe²². Essa, in misura crescente, è considerata dai paesi terzi come punto di contatto principale: così, ad esempio, gli Usa e il Giappone rafforzano le loro ambasciate nei paesi di turno della presidenza della Cpe. Per salvaguardare la continuità della loro rappresentanza all'estero, resa difficile dal cambiamento semestrale della presidenza, i Nove hanno sviluppato delle forme peculiari di rappresentanze esterne, che sono composte, in certi momenti, dalle presidenze precedente, presente e futura.

La funzione permanente della Cpe nella diplomazia quotidiana, è, anche senza successi spettacolari, di grande utilità. I Nove vengono sempre più considerati — a seconda però dei diversi problemi — come un'unità

²¹ Un esempio: quando il governo etiope decise di controllare la posta dei diplomatici, gli olandesi, che detenevano la presidenza, intervennero con successo in nome dei Nove. Vedi «Economist», 29 gennaio 1977; p. 49.

²² Tipico l'esempio della visita del presidente del Consiglio olandese van der Stoep in Jugoslavia e in Turchia nella seconda metà del 1976.

autonoma, che non si può facilmente separare. Questo tipo di considerazione, anche se non sempre suffragata dai fatti è già di per sé un fattore importante di politica internazionale, che rende possibile contatti e reti di negoziati, che possono essere di grande utilità in caso di crisi²³.

Sono tuttavia le dichiarazioni dei Nove a caratterizzare maggiormente e a richiamare l'attenzione sull'attività della Cpe. Le dichiarazioni sono uno strumento fondamentale della diplomazia internazionale ed, anzi, possono essere considerate l'attività principale dei raggruppamenti internazionali. Il gruppo dei 77, il gruppo dei non-allineati, la Nato, l'Ocse e il Patto di Varsavia, utilizzano le dichiarazioni per presentare richieste, dare avvertimenti e chiarire l'orientamento della loro politica. Spesso queste dichiarazioni si propongono anche finalità prettamente interne ed in questo caso rappresentano uno degli elementi principali per la formazione del consenso dei gruppi. La Cpe non fa eccezione: una lunga serie di dichiarazioni iniziali dei Nove sono servite in primo luogo all'armonizzazione dei punti di vista all'interno della Cpe stessa.

Per la politica estera dei Nove queste dichiarazioni rappresentano un punto di riferimento a cui i Nove e le diplomazie nazionali si rifanno e dietro le quali possono eventualmente «nascondersi». In casi importanti sono state fatte dichiarazioni (per esempio per il Medio Oriente nell'estate del '76 o sui problemi dell'Africa) che hanno permesso agli stati membri della Cpe di uscire dall'imbarazzo di scelte singole, troppo rigide e pericolose per essere sostenute da un solo paese.

Quello che è più difficile stabilire è quale effetto questi interventi possano avere sugli stati o sui gruppi di stati interessati; ciò dipende in gran parte dal significato che questi stati attribuiscono alle posizioni dei Nove e alle loro reali possibilità d'influire. Tuttavia si può affermare che da quando i Nove rilasciano dichiarazioni comuni sulle questioni internazionali viene almeno concessa una maggior attenzione alle loro posizioni. In special modo per la questione del Medio Oriente si è potuto constatare che gli stati interessati hanno dedicato particolare riguardo alle dichiarazioni dei Nove ed hanno persino esercitato pressioni per il rilascio o meno delle dichiarazioni medesime.

Il ruolo dei Nove nel processo diplomatico quotidiano e la considerazione che trovano le loro dichiarazioni sul piano internazionale vengono essenzialmente valutati in base alla capacità d'affermazione della politica dei Nove nel mondo; ma questa capacità d'affermazione dipende a sua volta largamente dall'arco delle possibilità di sanzioni positive e negative. Ora è abbastanza chiaro che la Cpe dispone solamente di strumenti diplomatici per esercitare queste pressioni: istanze, dichiarazioni, sostegno o rifiuto di

²³ Il dialogo euro-arabo è visto in questa prospettiva anche come Forum per un management della crisi euro-araba.

determinate posizioni nelle conferenze internazionali e nell'Assemblea generale dell'Onu. L'utilizzazione di questi mezzi diplomatici ha avuto una funzione positiva specialmente nei rapporti multilaterali, ove i singoli stati avrebbero avuto ben minor spazio per muoversi. Ma oltre questo tipo di strumenti «normali» d'attività diplomatica, si entra in un campo in cui l'uso di sanzioni positive o negative da parte dei Nove diventa poco sicuro. Questo discorso vale in modo particolare per il potenziale economico della Ce, che all'occorrenza potrebbe essere usato come strumento di pressione, in positivo o in negativo, nei confronti di paesi terzi; quello che al momento attuale non è ancora ben chiaro è se sia possibile uno stretto coordinamento fra gli strumenti propri della Cpe e quelli della Ce. È tuttavia evidente che l'utilizzo di uno dei due, in modo autonomo, può influire direttamente o indirettamente sull'altro, creando non pochi problemi di convergenza degli obiettivi e dei risultati da conseguire. In casi importanti esistono certamente strette interdipendenze fra gli obiettivi della Ce e della Cpe, che però a causa della mancanza di coordinamento esistente tra apparati decisionali non sono facili da raggiungere²⁴.

La parte più importante dei testi che regolano i rapporti con l'esterno della Ce, sono contenuti nei trattati, e quindi non possono essere messi agevolmente, per azioni a breve termine, a disposizione d'interventi politici e diplomatici. È infatti abbastanza evidente che settori centrali della Ce, come le politiche doganali, commerciali e d'associazione, siano sovente diplomaticamente utilizzabili solo in fase di trattative di lungo periodo con gli stati terzi. Malgrado queste difficoltà oggettive, alcuni esempi relativamente recenti, come l'intervento europeo nei fatti del Portogallo del 1975, hanno dimostrato la flessibilità degli strumenti comunitari (e nel caso specifico gli aiuti finanziari) al servizio della cooperazione politica. Anche se la promessa di una partecipazione più intensa alle facilitazioni del mercato comune europeo non è sempre sufficiente a determinare il comportamento di uno stato terzo è indubbio che la prospettiva di entrare nella Ce abbia costituito per almeno tre stati, Spagna, Grecia e Portogallo, un fattore non secondario di sviluppo delle relazioni politiche e diplomatiche con l'Europa dei Nove.

L'uso degli strumenti della Ce al servizio della Cpe può quindi di regola essere preso in considerazione solo limitatamente. I Nove possono di per sé mettere a disposizione della Cpe strumenti e mezzi d'intervento che sono esclusivamente o in via primaria in mano delle autorità nazionali: rottura o ripresa di relazioni diplomatiche, esportazioni o embargo di armi, aiuti militari ed aiuti economici, si offrono potenzialmente come mezzi per una presa di posizione politica da parte della Cpe. L'importante è tuttavia che

²⁴ Nick van Praag, *La gestione delle crisi nell'Europa meridionale*, in questo stesso volume.

queste possibilità siano esercitate per conseguire obiettivi comuni, attraverso l'armonizzazione delle posizioni, e che nel futuro gli strumenti nazionali siano piú orientati a partecipare ad azioni di cooperazione, piuttosto che a servire unicamente gli interessi dei singoli paesi²⁵.

Potenzialità e limiti della diplomazia concordata: un bilancio provvisorio

La Cpe non è una forma isolata e indipendente di politica estera europea, bensí è stata sviluppata come struttura aggiuntiva a quella preesistente della Ce ed ha come suo raggio d'azione quello proprio dell'ambito politico nazionale, comunitario, occidentale ed atlantico. Come tale svolge, in parte, una funzione fiancheggiatrice ad altre competenze e in particolare funge da collegamento con la Comunità, quale supporto alle sue competenze limitate, e con la politica estera degli stati membri in generale. Il maggiore successo della Cpe è quello di aver limitato le differenze di opinioni dei diversi protagonisti della politica estera europea sia per quanto riguarda le relazioni esterne della Ce che quelle delle diplomazie nazionali. Con la Cpe i Nove hanno allargato, differenziato e rafforzato l'efficienza degli strumenti della politica estera europea sia all'interno che all'esterno.

Nei rapporti interni i Nove hanno dato alla Cpe una struttura che ha stabilito le premesse per una «diplomazia concordata» grazie sia al «riflesso-coordinamento» che all'armonizzazione delle posizioni. All'esterno i Nove con l'aiuto della diplomazia concordata sono divenuti partner accettati nell'attività diplomatica quotidiana e protagonisti riconosciuti, le cui azioni piú visibili consistono in dichiarazioni comuni, sostenute in alcune occasioni da strumenti comunitari non immediatamente visibili. I Nove hanno quindi sviluppato e sostenuto posizioni in aree di tensione della politica internazionale nelle quali sino a qualche tempo fa non avevano avuto voce in capitolo. Ciò appare tanto piú interessante se si considera che in diversi casi alcuni stati membri non avevano neppure formulato delle posizioni in proprio e non le avrebbero esplicitamente formulate senza la Cpe.

Se ci si riferisce poi al contenuto dei rapporti di Lussemburgo e di Copenaghen, che furono formulati con estrema cautela, appare che la Cpe ha sviluppato una struttura operativa ampia e differenziata: «la prassi della cooperazione politica è diventata piú duratura ed esigente, al di là delle previsioni dei testi»²⁶.

I Nove si sono serviti, con successi alterni e in situazioni molto mutevo-

²⁵ Si veda particolarmente Nick van Praag in questo volume.

²⁶ Dichiarazione dell'allora presidente incaricato del Consiglio Simonet davanti al Parlamento europeo il 15 novembre '76, Gazzetta ufficiale della Comunità europea, allegato n. 232, novembre '77, p. 57.

li, dell'opera della Cpe. Durante crisi improvvise (Cipro) e interminabili trattative (Csce, dialogo euro-arabo), sia nei piú vicini dintorni geografici (Cipro, Portogallo) come nei piú lontani focolai di tensione (Africa meridionale) i Nove hanno raggiunto nell'ambito della Cpe un grado di collaborazione sin ora mai toccato.

Le analisi mostrano anche i limiti d'azione della Cpe. La Cpe ha minor possibilità d'agire di altri protagonisti della politica internazionale. Se è vero che compito principale della diplomazia è quello di reagire a sviluppi imprevisti in aree e in paesi terzi, anche per la Cpe l'obiettivo è lo stesso, quello cioè d'arrivare ad una diminuzione dei danni e ad una riduzione dei conflitti, in tutte quelle zone di tensione che potrebbero costituire un pericolo potenziale per l'Europa occidentale; questo compito, tuttavia, supera largamente il potenziale della Cpe stessa²⁷. Il dispendio di tempo e di energie che occorrono per la formazione del consenso fra gli stati membri e per prendere delle decisioni all'interno della Cpe, è spesso in netto contrasto con l'efficacia che occorrerebbe per ottenere buoni risultati.

Un ulteriore punto debole della politica estera europea è quello del suo difficile coordinamento con l'attività comunitaria. Fin tanto che i singoli campi d'azione e i processi decisionali fra la Cpe e la Ce non verranno migliorati in maniera sistematica sia a livello europeo che nazionale continuerà a persistere un'ambiguità di fondo fra le due strutture.

Il bilancio della Cpe mostra anche la tendenza al trattamento discontinuo e selettivo dei problemi internazionali, nel senso che la difesa degli interessi nazionali può divenire improvvisamente prioritaria. Questo accade in particolare nei periodi di campagna elettorale dei singoli stati membri, allorquando la trattazione degli affari internazionali è vista solo in riferimento all'ottica nazionale del momento. La capacità operativa della Cpe nella politica internazionale sarà quindi sempre limitata da «casi ed eccezioni».

In definitiva la sostanza della Cpe è piuttosto limitata e rimane spesso circoscritta alle semplici dichiarazioni, poiché esiste una discrepanza notevole tra la difesa di posizioni internazionali comuni da una parte e lo sviluppo complementare di politiche comunitarie dall'altra²⁸. Se i Nove volessero ad esempio iniziare un dialogo euro-arabo in modo serio ed ampio per la composizione degli interessi con il gruppo degli stati arabi, dovrebbero essere almeno in grado di sviluppare certe forme di politica energetica, industriale e finanziaria capaci di adempiere agli impegni presi con questo gruppo di stati. In questi ultimi anni si è potuto constatare, nella diplomazia multilaterale, l'accentuarsi della tendenza a riunire diversi gruppi di

²⁷ L'accusa del rapporto Blumenfeld «finora [la Cpe] ha avuto poco successo nel prevedere il possibile sviluppo degli avvenimenti», può essere giudicata vera solo in parte.

²⁸ Cfr. i capitoli di Gianni Bonvicini e di William Wallace in questo stesso volume.

problemi in un unico pacchetto di trattative. Nonostante i primi successi della Cpe i Nove e la Comunità non dispongono ancora di una struttura politica e amministrativa sufficiente per poter negoziare in casi di necessità come un partner forte e coerente. I punti deboli elencati possono essere eliminati, almeno in parte, senza dover ricorrere a riforme di fondo come ad esempio la creazione di uno stato federale europeo. La Cpe non può essere quindi considerata né per la sua impostazione né per le sue prestazioni come la struttura operativa estera di una terza superpotenza²⁹.

Piuttosto la Cpe può essere valutata come un'impresa incompleta e faticosa tesa ad allargare anche alla diplomazia internazionale il ruolo dell'Europa come «potenza civile»³⁰. Inoltre, a prescindere dagli strumenti esclusivamente civili della diplomazia Cpe, anche il processo decisionale interno è fissato in base al principio del consenso nel quale ognuno dei Nove — sia «grande» che «piccolo» — partecipa allo stesso livello. Queste caratteristiche, d'altronde, devono essere valutate in riferimento alla prospettiva che la Cpe si prefigge e che consiste nel portare la politica estera europea dallo stadio di sviluppo attuale ad una struttura più attiva, efficiente e coerente per la formazione dell'opinione, delle decisioni e dell'azione, conformi al punto di vista degli stati membri.

Ai governi degli stati membri la Cpe offre la possibilità d'intensificare e differenziare la politica nazionale estera nei vari campi d'interesse. Con l'aiuto di questa struttura operativa addizionale, gl'interessi particolari hanno potuto essere maggiormente articolati a livello di politica internazionale. La soddisfazione espressa da parte di molti operatori nazionali per quanto riguarda i successi fino ad ora raggiunti e l'attuale situazione di collaborazione, è comprensibile se si tiene presente questo insieme di considerazioni.

La qualità integrativa dei processi decisionali della Cpe

Alla Cpe bisogna quindi riconoscere, anche se in misura limitata, una funzione ben precisa di struttura di politica estera dei Nove. La sua utilità consiste nell'aver dato vita ad un embrione decisionale comune nel campo della politica estera europea.

Sono state svolte delle analisi teoriche e politiche sulle qualità integrative della Cpe in quanto modello istituzionale e strategia politica integrativa.

²⁹ In molti dibattiti si auspica che la Comunità venga considerata come la terza superpotenza. Indicando la potenza delle sue risorse, Galtung vede la Ce sulla via di diventare una superpotenza; vedi Johan Galtung, *Kapitalistische Grossmacht Europa*, oppure *Die Gemeinschaft der Konzerne*, Reinbeck, 1973.

³⁰ Per la definizione del concetto di «potenza civile» vedi François Duchène, *Die Rolle Europas in der Welt: von der regionalen zur planetarischen Interdependenz*, in Kohnstamm/Hager, *Zivilmacht Europas, Supermacht oder Partner*, Francoforte, 1973, p. 19 ss.

La Cpe viene spesso definita come processo intergovernativo che si distingue chiaramente dai modelli federativi e dalla realtà dei processi decisionali della Ce, che secondo alcune interpretazioni correnti viene definita come sovranazionale, neofunzionalistica oppure comunitaria³¹. Per poter meglio comprendere le qualità integrative della Cpe e la sua collocazione nel processo intergovernativo è utile fare un paragone tra la realtà dei processi decisionali della Cpe e quelli della Ce.

Entrambi questi processi mostrano, per quanto riguarda certi elementi centrali, una convergenza di fondo. Le decisioni vengono prese dopo un faticoso e spesso complicato processo di consultazioni, trattative e votazioni, caratterizzato da un intreccio interburocratico tra gli stati membri. Questi processi decisionali si basano su di una gerarchizzazione prettamente verticale, a livello nazionale, con i ministri degli esteri oppure i capi di governo in posizione di supremi detentori del potere decisionale. Il funzionamento del meccanismo viene però reso possibile, grazie agli stretti contatti orizzontali che vengono mantenuti tra i vari livelli di funzionari facenti parte delle strutture verticali dei singoli paesi. Questo stretto intreccio orizzontale a livello europeo influisce a sua volta sui processi decisionali nazionali. La ricerca di soluzioni comuni negli organi europei influisce infatti spesso, in modo automatico, sugli atteggiamenti e sulle posizioni che vengono prese in seguito a livello nazionale.

Il carattere particolare di « Club » della Cpe favorisce inoltre un atteggiamento di lealtà nei confronti del gruppo europeo che sopravvive anche dopo il ritorno nei rispettivi paesi. Questo « processo di socializzazione » degli operatori di politica estera collegati fra di loro per la definizione di posizioni comuni non deve tuttavia essere sopravvalutato.

L'integrazione di un gruppo di pressione europeo si scontra con una combinazione d'interessi assai vivi negli stati membri e con le fasi di socializzazione che dominano nei singoli paesi. Non si nota comunque un chiaro spostamento di competenze ad un nuovo centro decisionale con giurisdizione sovranazionale³². Nonostante l'indiscusso impegno europeo profuso, le attività rimangono concentrate primariamente sulla promozione degli obiettivi di politica estera nazionali e sugli interessi del proprio paese, anche se si possono riscontrare dei cambiamenti nella valutazione di questi interessi³³. Nella Cpe non esistono coalizioni transnazionali che possano in-

³¹ Questa divisione astratta viene normalmente proposta in quasi tutte le discussioni a proposito della Cpe; vedi per un'interpretazione di questi punti di vista tradizionali una delle opere più recenti: Carol Webb, *Introduction, Variations on a Theoretical Theme*, in Helen Wallace, William Wallace, Carol Webb, *Policy Making in the European Community*, cit., p. 17.

³² Con riferimento a Ernst D. Haas (*International Integration — the European and the Universal Process*, in «International Organisation», XV (1961), p. 367) questo trasferimento di lealtà viene spesso usato come fatto indicativo di integrazione.

³³ Vedi anche il rapporto Blumenfeld (cfr. nota 18).

frangere i monopoli decisionali degli stati membri. Anche se all'interno della Ce si è sviluppata una struttura transnazionale di federazioni di partiti, la sua influenza sulle decisioni comuni rimane limitata a pochi settori (per esempio nell'agricoltura) e non può comunque mettere in discussione il monopolio decisionale nazionale nei campi di primaria importanza e, soprattutto, in quello della politica estera.

I processi decisionali della Cpe sono soggetti ad un totale controllo nazionale; ancora più accentuato di quello presente nella Ce.

Gli elementi caratteristici della Cpe, che sono l'informalità e la fiducia reciproca, stanno assumendo sempre maggior importanza anche nell'ambito della Ce. Gli incontri informali dei capi di governo, dei ministri degli esteri e della finanza che si svolgono senza rigidi ordini del giorno, senza documenti elaborati in precedenza, senza un gran numero di funzionari nazionali ed europei e senza decisioni formali, vengono organizzati da alcuni anni a questa parte come complemento ai processi decisionali formali della Ce.

Nei processi decisionali della Cpe si possono notare, oltre a elementi di base simili, anche notevoli differenze con quelli della Ce, pur considerando che questi ultimi variano da settore a settore e a secondo dei protagonisti coinvolti³⁴. Gli accordi sottoscritti nei trattati comunitari determinano, infatti, in misura notevole, l'andamento e i contenuti dei processi decisionali. Invece gli accordi contenuti nel rapporto di Lussemburgo e di Copenaghen sono molto più flessibili e meno impegnativi; discussioni legali per evitare oppure imporre comportamenti predeterminati sono molto più rare nella Cpe.

Queste differenze sono però anche condizionate dal modo in cui le decisioni vengono prese. Mentre l'attività della Cpe si concentra maggiormente su scambi d'informazione, sulla diplomazia concordata e sulle dichiarazioni non vincolanti, il lavoro degli organi della Ce è indirizzato principalmente all'approvazione finale di atti legali. Le conseguenze delle decisioni della Ce sono più efficaci e più vincolanti e si sottraggono al controllo incondizionato degli stati membri.

Bisogna inoltre tenere in considerazione anche il differente impatto politico delle decisioni della Ce rispetto a quello della Cpe nei vari settori. La politica agricola della Ce, ad esempio, produce effetti immediati su categorie politicamente attive o su decisioni fondamentali di natura economico-politica, con conseguenze dirette per l'industria o per l'atteggiamento dei sindacati. Tali decisioni trovano maggior attenzione e incontrano anche notevoli ostacoli di politica interna, in misura di gran lunga più grande dei temi stessi di politica estera della Cpe. Le circostanze politiche che influenzano di regola la Ce, sono dunque differenti da quelle che influenzano la

³⁴ Vedi William Wallace, *Walking Backwards Towards Unity*, in Wallace, Wallace, Webb, *op. cit.*, p. 309.

Cpe. Tuttavia, come dimostra la formulazione del codice di comportamento per gl'imprenditori europei in Sud Africa, anche la Cpe in date circostanze può ottenere risultati diretti su alcune categorie di persone.

Con riferimento ai processi decisionali propri della Ce, c'è da dire che in essi vengono coinvolti dei protagonisti che con i processi della Cpe non trovano alcuna analogia. La funzione della Commissione come «motore», «intermediario» o «custode dei trattati» o più in generale come organo esecutivo che si appoggia ad una burocrazia con continuità, non trova riscontro nel quadro della Cpe (nonostante vi siano tendenze, pur limitate, a che la Commissione assuma alcune funzioni anche in seno alla Cpe). Ciò vale parimenti per gli importanti ruoli che solitamente il Parlamento europeo e la Corte europea devono svolgere nel contesto della Comunità.

Dalla descrizione dei processi decisionali della Cpe si possono trarre due conclusioni; la Cpe non è, in primo luogo, un superato anacronismo bensì un metodo di formulazione politica unitaria che rimanda nei suoi vari elementi ai processi della Ce, dai quali però in parte si differenzia volutamente. La Cpe è parte integrante di questa fase storica dell'integrazione europea e non un relitto del passato.

La seconda conclusione ci porta a modificare l'opinione corrente di classificare la Cpe come una struttura «intergovernativa». Certamente i governi cooperano all'interno della Cpe in un quadro chiaramente non vincolante, con delle deliberazioni giuridicamente non impegnative; ma le attività della Cpe superano per intensità e qualità i concetti correnti di pura attività interdiplomática, in misura tale che lascia ormai considerare questa caratterizzazione non più sufficiente. Se pure una qualità fondamentale della Cpe risiede nella sua struttura multidiplomatica, essa non limita la Cpe ad una cooperazione semplice di vertice, ma l'inserisce solidamente nel meccanismo diplomatico dei Nove. Questi collegamenti incrociati, diretti e istituzionalizzati, si differenziano notevolmente dalle altre forme di diplomazia multilaterale. L'esistenza di organismi di rappresentanza formale fornisce un ancoraggio preciso alla Cpe ed è presupposto essenziale per l'attendibilità e la continuità della cooperazione, che nelle sue risultanze pratiche sta anche assumendo un carattere legale vincolante: «fra i paesi della Comunità si è sviluppata una forma di diritto consuetudinario, che naturalmente non prevede nessuna sanzione, ma che ha tuttavia assunto il carattere di una regola tacitamente accettata, che viene a volte violata, ma la cui esistenza non viene tuttavia messa in discussione»³⁵.

Questa consuetudine ormai largamente accettata e vista automaticamente come un obbligo volontario (riflesso-coordinamento) conduce ad un impegno vincolante di fatto, il cui meccanismo sanzionante non ha basi le-

³⁵ Dichiarazione dell'allora ministro degli esteri belga Simonet davanti al Parlamento europeo.

gali, ma risponde ad una aspettativa interna dei gruppi e si richiama al concetto di reciprocità.

Anche il consueto, invocato richiamo al principio dell'unanimità sottolinea solo uno degli aspetti della realtà: il principio del consenso non significa automaticamente inflessibilità e rigidità, nelle posizioni nazionali, bensì conduce, in seguito ad una mediazione degli interessi divergenti, ad un processo dinamico d'integrazione.

I margini per uno stretto controllo nazionale rimangono però certamente ampi. Malgrado ciò il pericolo latente di rotture o casi di disimpegno, che sono già stati presenti in certe situazioni storiche della cooperazione intergovernativa, si riscontrano nell'attività della Cpe in misura molto minore. Come fattore stabilizzante agisce specialmente l'appartenenza parallela alla Ce e i legami della Cpe con le politiche della Comunità. La caratterizzazione della Cpe come uno strumento di politica intergovernativa non è del tutto impropria ma non sufficiente e quindi di scarsa utilità.

Elementi essenziali della Cpe sono infine, anche per gli stretti legami di fatto con la Ce, le sue qualità integrative che sarebbe errato collocare nel solito schema concettuale della cooperazione intergovernativa; la struttura multidiplomatica con i suoi processi di socializzazione, la sua attendibilità e continuità, il suo carattere vincolante di fatto, la pratica del principio del consenso e la sua efficienza operativa fanno della Cpe uno strumento le cui qualità integrative essenziali possono essere descritte come un processo multidiplomatico di fusione, senza caratteristiche di tipo sovranazionale.

Se si devono analizzare, oltre i concetti tradizionali, le qualità distintive della Cpe, è da considerare insufficiente il valore di chiarificazione delle teorie integrative correnti³⁶.

Né l'applicazione di concetti neofunzionalistici, federalisti, intergovernativi o politico-economici, né una teoria transnazionale o sistematica offrono sufficienti elementi di spiegazione sull'origine, metodi e funzionalità della Cpe. Le teorie si concentrano o sui processi decisionali nazionali staccati dal piano europeo, processi che pongono fra parentesi i complessi rapporti fra stati membri e fra livello nazionale e internazionale, oppure pongono l'accento sulle strutture sociali non prendendo in considerazione le differenti situazioni politiche e i diversi interessi, metodi e traguardi dei protagonisti principali, e cioè gli stati. Alcune categorizzazioni e teorie, come la socializzazione delle élites, i rapporti funzionali, lo «spill-over» e l'interdipendenza dei problemi, sono solo in parte utilizzabili. Importanti fat-

³⁶ In questo capitolo non si tratta di presentare nuovamente la teoria integrativa. A questo proposito si rimanda a: Rudolf Hrbeck in *Zusammenarbeit der Parteien in Westeuropa*, Bonn, 1976, p. 345; Charles Peutland, *International Theory and European Integration*, London, 1976; Reginal Harrison, *Europe in Question*, London, 1974; Heinrich Schneider, *Integration: gestern, heute, morgen*; in *Integration*, supplemento a «Europäische Zeitung», 1/1978, p. 3. Si attira qui l'attenzione sul divario esistente fra alcune impostazioni teoriche e i risultati di tali riflessioni sulla Cpe. Sarebbe importante approfondire le riflessioni stesse.

tori per analizzare la Cpe come le pressioni esterne, gli interessi e le motivazioni dei governi, non vengono presi in considerazione se non in modo generico.

L'impostazione intergovernativa, d'altro canto, che mette al centro dell'analisi il ruolo dei governi nazionali, fa uso di categorie che sono inadeguate a rendere l'intreccio d'interessi della Cpe. Un'impostazione sovranazionale al contrario pone l'attenzione sui protagonisti non governativi, che attraverso i contatti transnazionali si pongono in concorrenza con i governi.

Il limite maggiore nell'uso di queste categorie è che ciascuna presa da sola non è in grado di spiegare il fenomeno della Cpe. In esse manca, per un esauriente chiarimento della Cpe, sia la contemporanea inclusione dei motivi e degli interessi della politica nazionale sia la comprensione adeguata dei metodi originali della Cpe³⁷. Dal momento che la Cpe non appare un fenomeno destinato ad esaurirsi, si potrebbero dare nuovi impulsi alla realtà della Cpe stessa rivedendo la teoria dell'integrazione e cercando nuove soluzioni intermedie.

La Cpe come modello istituzionale

Alcuni osservatori considerano la Cpe come modello per un ulteriore sviluppo della Comunità verso un'Unione europea. Il carattere informale e riservato, la rinuncia ad un nuovo apparato burocratico, i primi positivi risultati ed esperienze, il fatto che i controlli nazionali dei processi decisionali europei non vengano affidati ad «imprevedibili» protagonisti come, ad esempio, la Commissione, il Parlamento europeo o la Corte di giustizia, sono tutti elementi che fanno della Cpe, per i «pragmatici» e fautori della sovranità nazionale, un modello assai attraente d'integrazione, che potrebbe affiancare o addirittura sostituire il complesso modello comunitario attuale.

I risultati di studi specifici mostrano, tuttavia, che la funzionalità di questa procedura istituzionale è in stretta interdipendenza con i compiti che ad essa sono affidati; i risultati della Cpe sono, infatti, in modo quasi esclusivo, legati alla sfera di attività diplomatica. Una trasposizione meccanica della Cpe da questo ambito ad altri settori della politica europea non è praticabile perché le strutture della Cpe sono state sviluppate in maniera specifica per un'attività di negoziati in politica estera. L'utilizzazione di queste procedure in questioni socio-politiche o socio-economiche europee non porterebbe a nessun risultato paragonabile, ed avrebbe forse persino, ripercussioni negative sugli sforzi per raggiungere una politica unitaria in questi settori.

³⁷ Vedi in particolare Allen, Wallace, *op. cit.*, p. 64.

La critica ad una trasposizione meccanica del modello Cpe non dovrebbe però escludere l'utilizzazione di singoli elementi, che nella Cpe si sono fatti valere, e che potrebbero essere d'utilità anche in altri campi.

Nel medio termine, in definitiva, non sussiste la questione della concorrenza fra i due diversi modelli di integrazione, quello comunitario e quello della Cpe, ma al contrario si deve cercare di costruire e sviluppare la coesistenza e la complementarità esistenti fra di essi. Per un'impostazione a più lungo termine si dovranno invece tener presenti le esperienze fatte nei settori di competenza di questi due diversi modelli, e stabilire se è possibile giungere ad una sintesi che dia vita ad un processo unitario d'integrazione, composto dagli elementi più validi dei due modelli di base.

A questo punto c'è quindi da chiedersi quale strategia seguire nel futuro per rendere più dinamica la Cpe. Se il timore che la Cpe si trasformasse in uno strumento anti-unitario può dirsi oggi scomparso, rimane la questione di elaborare una strategia conseguente per raggiungere una più chiara unità in un settore per ora rigidamente manovrato dagli interessi nazionali³⁸. La formula che ha costituito il successo della Cpe e che continuerà a sostenerlo è quella di un'attività comune che si basi su formule flessibili, modeste e poco impegnative atte a creare una fiducia reciproca. I piani ambiziosi portano solamente a dei contrasti ideologici prematuri sul problema dell'integrazione e gravano poi sullo sviluppo di una ulteriore collaborazione. Senza tali «inconvenienti» si sviluppa un processo «naturale» che — come nel caso del rapporto di Copenaghen — in determinate circostanze può essere regolamentato.

L'autorganizzazione viene disciplinata secondo gli interessi dei protagonisti e deve mantenere, per non giungere a irreparabili rotture, una certa flessibilità, tenendo conto delle divergenze e delle particolari aspettative esistenti. Se questa procedura si mantiene flessibile, sarà allora possibile per i protagonisti-stati, nel caso siano fatte proposte ragionevoli, aprire un nuovo capitolo verso l'unità, premessa fondamentale per giungere a cambiamenti qualitativi nella cooperazione. La Cpe potrebbe rappresentare in questo senso una strategia che crea le premesse per ottenere nuovi successi sulla via dell'integrazione politica.

Se si riesamina per esempio il dibattito per il piano Fouchet all'inizio degli anni sessanta o i risultati dell'Unione economico-monetaria degli anni settanta, bisogna riconoscere che, astraendo dalle diverse situazioni politiche, la strategia della Cpe si è rivelata un'efficiente struttura operativa nel coordinare gli sforzi comuni, in un settore, quello della politica internazionale, che era stato sino allora escluso perché considerato particolarmente delicato.

³⁸ Vedi sulla strategia integrativa in generale: Wolfgang Wessels, *Die Integrationsstrategie des Tindemans-Berichtes*, in Heinrich Schneider, Wolfgang Wessels, *Auf den Weg zur europäischen Union*, Contributi alla discussione del rapporto Tindemans, Bonn, 1977, p. 219.

Il campo d'applicazione di tale strategia è però limitato: nei settori economico-sociali, per esempio, è proponibile soltanto nella fase iniziale. L'attività Cpe non è quindi in grado, da sola, malgrado certi presupposti politico-amministrativi che permettono ulteriori passi in avanti, di dar vita ad un'unità di consensi intorno ad una concezione di base comune del processo integrativo. Tuttavia si può dire che per quanto riguarda le strategie integrative, la Cpe ha aperto nuove prospettive e ha lottato contro idee preconcepite e tradizionali, tuttora esistenti nel campo dell'integrazione politica.

Per concludere diciamo che la Cpe si è dimostrata, malgrado i limiti ancora esistenti, un'efficace struttura operativa per le decisioni di politica estera e ha dato nuovi impulsi per un riesame dei concetti vigenti sull'integrazione europea. Per quanto riguarda i modelli istituzionali bisogna dire che non esiste per la strategia integrativa nessuna «alternativa», anzi le diverse strategie sono necessarie e si completano e rafforzano reciprocamente, sino a quando esisteranno diverse posizioni politiche e amministrative. La Cpe potrebbe dare a tale «combinazione strategica» nuovi impulsi, anche se gli effetti saranno limitati.

II. La cooperazione politica europea: la storia di ieri e di oggi

di David Allen e William Wallace

Le origini della cooperazione politica europea

La nascita di un sistema di cooperazione politica (Cpe) ha costituito un momento significativo del costante dibattito in corso sul carattere dell'integrazione politica e sulla natura formale o informale delle istituzioni europee. La Cpe esulava completamente dalla competenza dei trattati, e non aveva alcuna struttura legale a parte il testo del comunicato del vertice dell'Aja nel corso del quale fu concepita¹. Mancava di una base istituzionale definita; non aveva né un segretariato (al massimo tenui legami con le esistenti istituzioni delle Comunità europee) né una sede fissa d'incontri — anzi era condannata a spostarsi a turno nelle capitali degli stati membri. Gli obiettivi che doveva perseguire erano espressi nella retorica più fumosa, che non riusciva a mascherare la sottostante mancanza d'accordo sul suo scopo e sul suo sviluppo futuro. Mancava qualsiasi accenno a una «politica comune», perfino come traguardo lontano; qualsiasi allusione a termini ultimi per il completamento di stadi intermedi o finali di un progetto di massima, come nel Piano Werner per l'Unione economica e monetaria o nel programma originario per l'Unione doganale presentato nel Trattato di Roma; di fatto, mancava qualsiasi piano e si avevano solo le più vaghe direttive d'azione. Come veniva presentata nel Comunicato dell'Aja e nel «rapporto di Lussemburgo» del luglio 1970, la cooperazione politica rappresentava la «*reductio ad absurdum*» del principio del minimo comune denominatore nell'integrazione europea.

Incapaci d'accordarsi sugli obiettivi politici o sul quadro istituzionale appropriato alla cooperazione in questo nuovo campo, ma consapevoli del-

David Allen è professore presso il Dipartimento di studi europei all'Università di Loughborough. William Wallace è direttore delle ricerche del Royal Institute of International Affairs di Londra. Traduzione dall'inglese di Danila Visca.

la necessità di dare un ulteriore impulso al «rilancio dell'Europa», i capi di stato o di governo all'Aja decisero d'istituire al loro posto una nuova procedura.

Molti dei problemi e delle incertezze che circondarono la cooperazione politica ai suoi inizi nel 1970 si possono capire solo con un'analisi dei precedenti tentativi di cooperazione nel campo che va sotto la denominazione di «alta politica» (high politics). Ai primi degli anni '50 il tentativo di passare dalla sfera economica a quella politica era fallito per il rifiuto dell'Assemblea francese di ratificare i piani per un esercito europeo (la Comunità di difesa europea) e quindi anche il più grandioso concetto di una Comunità politica europea. Dopo l'istituzione della Comunità economica europea nel 1958 la questione dello sviluppo di un'Unione politica in Europa fu sollevata nuovamente, soprattutto per le sollecitazioni del Comitato d'azione di Jean Monnet per gli Stati uniti d'Europa. Allora però la Francia era governata da De Gaulle che era, e rimase, energicamente contrario a qualsiasi passo nuovo verso un'integrazione che implicasse una ulteriore riduzione della sovranità nazionale. L'opposizione di De Gaulle ad un'ulteriore espansione del «metodo comunitario», che avrebbe trasferito il potere alle istituzioni sovranazionali della Ce, fu espressa formalmente in un discorso all'Assemblea nazionale nel gennaio 1959 dal suo primo ministro Michel Debré, che ammonì che nessuna futura costruzione europea poteva «fondarsi sul rifiuto dell'idea di nazione». Proponendo il concetto alternativo alla Ce di un'«Europe des patries», Debré, secondo le direttive di De Gaulle, stava tracciando le linee di battaglia per ogni futura discussione sulla cooperazione politica. Per prepararsi all'Unione politica dell'Europa, nel 1959 egli suggerì una «consultazione regolare e costante dei capi di governo».

Nonostante i belgi e gli olandesi sospettassero che questo suggerimento di una consultazione ministeriale avrebbe insidiato le recenti istituzioni della Ce, nel novembre 1959, fu raggiunto l'accordo su incontri trimestrali dei ministri degli esteri per consultazioni di politica estera. In base a quest'accordo nel 1960 si ebbero degli incontri nel corso dei quali furono discussi argomenti quali la crisi del Congo e la futura conferenza al vertice, ma nello stesso anno De Gaulle dette chiari segni di essere assai favorevole ad un ulteriore ampliamento della portata di questi incontri intergovernativi. Cosicché si ebbe, accompagnato dal crescente sospetto degli altri 4 membri della Ce, un periodo d'intensa negoziazione franco-tedesca in cui De Gaulle cercò d'ottenere l'appoggio di Adenauer alla sua idea d'istituire un segretariato politico permanente, con sede a Parigi, per coordinare le discussioni non solo di politica estera ma anche di altre questioni «politiche» che non rientravano nella competenza dei trattati di Roma. Le discussioni franco-tedesche furono seguite sia da tentativi di assicurare gli altri part-

¹ Comunicato della Conferenza dei capi di stato e di governo degli stati membri della Comunità europea del 2 dicembre 1969 all'Aja; articolo 15.

ners della Francia nella Ce, sia da altri sprezzanti discorsi di De Gaulle in cui criticava duramente l'attività delle istituzioni sovranazionali comunitarie.

Alla prima Conferenza dei capi di stato e di governo e ministri degli esteri dei sei stati membri tenutasi nel febbraio del 1961, le ambizioni di De Gaulle furono frustrate dal ministro degli esteri olandese Joseph Luns, che si rifiutò di lasciar fissare ad una commissione di studio un calendario preciso per gli incontri dei capi di governo. Gli olandesi, esprimendo una preoccupazione comune a tutti gli altri stati membri della Ce, temevano che De Gaulle cercasse di scalzare le istituzioni della Comunità e che la sua enfasi sulle politiche «nazionali» avrebbe disgregato l'armonia delle relazioni con gli Stati Uniti nel quadro della Nato. Entrambe queste preoccupazioni dovevano riaffacciarsi nuovamente negli anni '70, quando si sviluppò l'attuale sistema di cooperazione politica. Allora ci furono invece dodici mesi di discussione; soprattutto tra il governo francese e i suoi partners in merito alla forma del Comitato politico proposto, allo status del suo segretariato e ai suoi rapporti con le istituzioni comunitarie esistenti. Si istituì una commissione di studio con a capo Christian Fouchet e ad un incontro tenutosi a Bonn nel luglio 1961, dopo un ulteriore ciclo di discussioni franco-tedesche, i sei capi di governo accettarono la sua proposta di tenere incontri regolari per «mettere a confronto le rispettive opinioni, armonizzare le rispettive politiche e arrivare a posizioni comuni al fine di promuovere l'Unione politica dell'Europa, rafforzando così l'Alleanza atlantica». Fu quando la Commissione Fouchet, incaricata di redigere delle proposte atte a dare all'«Unione» uno status istituzionale, presentò una versione modificata del piano (che i partners della Francia si erano rassegnati ad accettare), che il disaccordo affiorò nuovamente. In diretto contrasto con il desiderio manifestato dagli altri 5 stati di fondere gli esecutivi comunitari (Ce, Ceca ed Euratom) e di accrescere i poteri dell'Assemblea europea, Fouchet propose di conferire a un nuovo Consiglio dei capi di stato e di governo i poteri di «armonizzare, coordinare e unificare le politiche estere, economiche, culturali e di difesa dei Sei» ma di ridurre al tempo stesso il ruolo dell'Assemblea europea.

Queste nuove proposte «Fouchet» determinarono una situazione di stallo che De Gaulle, nonostante ulteriori incontri con i tedeschi e gli italiani, non fu in grado di rompere. Nell'aprile del 1962 i ministri degli esteri si incontrarono a Parigi e Spaak, temendo che i paesi minori della Ce avrebbero finito col trovarsi di fronte ad un «fait accompli», pose infine il veto ad ogni ulteriore discussione delle proposte. Il risultato di quest'incontro fu di accrescere ulteriormente l'ostilità francese per le istituzioni comunitarie, con l'ovvia conseguenza che le future proposte per il coordinamento della politica estera si sarebbero inestricabilmente intrecciate a discussioni sulla natura finale di una completa Unione europea.

La crisi della Comunità del 1965-66 che terminò nel «compromesso di Lussemburgo» sollevò analoghe questioni sulla forma futura della cooperazione europea e le lasciò egualmente insolute. Così, quando alla fine degli anni '60 i capi di governo si incontrarono di nuovo all'Aja per esaminare sia la domanda d'adesione della Gran Bretagna sia lo stadio successivo dell'integrazione, la cooperazione politica non costituì tanto una novità ma un argomento già familiare che implicava la discussione di un gran numero di delicate e controverse questioni per evitare la minaccia precedentemente avanzata al «metodo comunitario» e alle Comunità stesse. Pierre Werner, il solo uomo di stato all'Aja che avesse partecipato ai vertici di Parigi e di Bonn nel 1961, non si dichiarò certo che fosse già venuto il momento «di riaprire il dossier della cooperazione politica come tale»².

I rapporti di Lussemburgo e di Copenaghen

Ciò nonostante, l'argomento fu ripreso. La Conferenza dell'Aja dichiarò la sua intenzione di aprire «la strada verso un'Europa unita capace d'assumersi le proprie responsabilità nel mondo di domani e di dare un contributo adeguato alla sua tradizione e alla sua missione...» e «dette istruzioni ai ministri degli affari esteri perché studiassero il modo migliore per far progressi in materia di unificazione politica nel contesto dell'allargamento» e «di fare proposte prima della fine del luglio 1970»³. I ministri, nel loro rapporto, nove mesi dopo, «ritennero che gli sforzi si dovevano innanzi tutto concentrare specificatamente sul coordinamento delle politiche estere per mostrare al mondo intero che l'Europa ha una missione politica... Desiderosi di progredire nel campo dell'unificazione politica, i governi decisero di cooperare nella sfera della politica estera».

«Gli obiettivi di questa cooperazione sono i seguenti:

- garantire, mediante regolari scambi di informazioni e consultazioni, una migliore comprensione reciproca sui grandi problemi internazionali;
- rafforzare la loro solidarietà promuovendo l'armonizzazione delle loro opinioni, il coordinamento delle loro posizioni e, ove appaia possibile o auspicabile, azioni comuni».

La modestia di queste proposte è evidente se confrontata con il linguaggio della bozza di trattato presentata dai francesi nel corso delle prime discussioni del 1961, ove si dichiarava che: «Sarà obiettivo dell'Unione... determinare una politica estera comune in questioni d'interesse comune per gli stati membri». La modestia degli obiettivi espressi di una consultazione, un coordinamento e «ove possibile o auspicabile, un'azione comune» con-

² «Bollettino Ce», 1/70.

³ Comunicato dell'Aja, pp. 3 e 15.

trastava nettamente anche con un'altra delle decisioni prese all'Aja, l'ambizioso impegno verso un'Unione economica e monetaria. Anche le proposte procedurali dei ministri degli esteri (formulate da un comitato dei direttori politici dei sei Ministeri degli affari esteri, sotto la presidenza del direttore politico belga, Visconte Davignon), furono meno ambiziose di quelle del Piano Werner. I ministri degli esteri dovevano incontrarsi «almeno ogni 6 mesi... su iniziativa del loro presidente». L'istituzione principale proposta era un comitato politico, composto di funzionari di grado superiore dei Ministeri degli esteri nazionali. A questi veniva conferito il piú indefinito dei mandati, di «incontrarsi almeno 4 volte l'anno per preparare gli incontri ministeriali e svolgere tutti i compiti loro delegati dai ministri», ed erano autorizzati a costituire «gruppi di lavoro» e «gruppi di esperti», o ad istituire «ogni altra forma di consultazione» necessaria. Dei preparativi segretari e organizzativi per gli incontri doveva essere responsabile, «come norma generale», il paese che deteneva la presidenza del Consiglio dei ministri. Gli incontri avrebbero dovuto aver luogo nella capitale di quel paese, piuttosto che a Bruxelles, e il paese ospite doveva provvedere alla presidenza. I disaccordi sul coinvolgimento delle già esistenti istituzioni comunitarie furono temperati dalla promessa d'invitare la Commissione a «render noti i suoi punti di vista» quando si fossero discusse questioni di competenza anche della Comunità. Fu anche concordato di tenere un colloquio informale due volte l'anno con la Commissione politica del Parlamento europeo, la quale comunque non avrebbe dovuto presentare un rapporto al Parlamento in sessione plenaria. Come procedura prometteva tutto e niente. Non c'era alcun impegno a trovare un accordo, ma semplicemente a «consultarsi su tutte le questioni importanti di politica estera» o su «qualsiasi questione di loro scelta» che gli stati membri potessero proporre. Così i governi nazionali potevano, come si espresse un osservatore scettico, «avere la botte piena e la moglie ubriaca», — seguire politiche comuni e conservare la libertà di dissociazione quando gli pareva. Lo scetticismo, di fatto, sembrò una reazione abbastanza diffusa. Maurice Schumann, giudicando nella sua qualità di presidente la seconda di queste nuove Conferenze dei ministri degli esteri dei paesi della Ce, concludeva sulla difensiva che «lungi dallo spaccarsi (come ci si aspettava), abbiamo, al contrario, ristretto notevolmente la frattura esistente tra i nostri rispettivi punti di vista»⁴.

Il rapporto di Lussemburgo aveva affermato che i paesi che avevano chiesto di essere ammessi nella Comunità appena ne fossero divenuti membri avrebbero dovuto «accettare gli obiettivi e le procedure della cooperazione politica». In pratica tutti i nuovi membri (inclusa la Norvegia, fino al referendum) in precedenza avevano partecipato per alcuni mesi alla cooperazione politica come «osservatori». Paradossalmente, i governi inglese e te-

⁴ «Bollettino Ce», 6/71.

desco divennero improvvisamente i piú entusiasti fautori di questo ulteriore sviluppo, mentre il governo francese evidentemente esortava alla cautela trovandosi troppo spesso isolato⁵. Il comunicato di Parigi del 1972 invitò ad intensificare a tutti i livelli le consultazioni e stabilí che i ministri degli esteri si incontrassero in futuro trimestralmente⁶. Piú ambiziosamente ora si affermava che lo scopo della loro cooperazione era quello «di trattare i problemi d'interesse corrente e, laddove possibile, di formulare posizioni comuni a medio e a lungo termine». Potevano anche tenere presente, tra l'altro, «le implicazioni politiche internazionali per le politiche comunitarie in via di formazione e i loro effetti» e mantenere «uno stretto contatto» con le istituzioni comunitarie su questioni «direttamente attinenti alle attività comunitarie». Ai ministri degli esteri fu richiesto di preparare per il giugno 1973 una seconda relazione sui metodi e le procedure per migliorare la cooperazione politica. Anche se, come prima, fu possibile trovare un accordo sulle misure procedurali, il vertice di Parigi registrò un persistente disaccordo su quale politica estera seguire. Il preambolo asseriva che «l'Europa deve essere in grado di far sentire la sua voce negli affari mondiali, e... deve affermare le proprie opinioni nelle relazioni internazionali, come si conviene alla sua missione di essere aperta verso il resto del mondo e per il progresso, la pace e la cooperazione». Questo linguaggio opaco mascherava la persistente incapacità dei governi membri a trovare un accordo su ciò che quella voce avrebbe dovuto asserire nelle sue relazioni col mondo esterno.

Il «rapporto di Copenaghen» approvato dai ministri degli esteri nel luglio del 1973, si proponeva tanto di descrivere un meccanismo già sviluppato quanto di formulare progetti per il suo ulteriore sviluppo. Questa studiata generalità contrastava con le dettagliate proposte di iniziative da prendere in futuro in molti progetti comunitari in altri campi. Esso rilevava che «i meccanismi tipicamente pragmatici istituiti dal rapporto di Lussemburgo hanno dimostrato la loro elasticità ed efficacia». «L'abitudine a lavorare assieme», affermava, era divenuta «un 'riflesso'» del coordinamento... che ha profondamente influito sui rapporti degli stati membri tra loro e con i paesi terzi. Questo senso di collegialità in Europa sta diventando una forza reale nelle relazioni internazionali⁷. Ma molte delle sue «proposte» per migliorare la cooperazione erano già state realizzate — come il rapporto stesso notava in un'appendice intitolata «Risultati ottenuti dalla cooperazione politica». Così, per esempio, il gruppo dei «corrispondenti» di cui il rapporto annuncia l'istituzione, aveva già cominciato a incontrarsi regolarmente.

⁵ «The Guardian», 18 gennaio 1973.

⁶ Dichiarazione della Conferenza dei capi di stato e di governo degli stati membri della Comunità europea del 21 ottobre 1972. «Bollettino Ce», 10/72.

⁷ Secondo rapporto sulla Cooperazione politica. «Bollettino Ce», 9/73, pp. 14-21.

Esso avrebbe dovuto seguire fino in fondo l'adempimento delle decisioni, venire incontro all'assenza di un segretariato occupandosi di «problemi di organizzazione e di problemi di natura generale» e fare da *trait-d'union* fra il crescente numero di «gruppi di esperti» e di commissioni di studio. Parimenti, la proposta d'intensificare la frequenza degli incontri dei ministri degli esteri e del Comitato politico formalizzò una pratica già esistente. Inoltre, in ciascuna capitale dei Nove, alcuni funzionari delle ambasciate degli altri stati membri erano designati come «corrispondenti» al Ministero degli esteri del paese presso cui erano accreditati. Nei paesi terzi, si doveva incoraggiare la cooperazione tra le ambasciate e le missioni dei Nove. Si istituì un sistema di comunicazione speciale tra i Ministeri degli esteri con una rete soprannominata Coreu di telegrammi. Furono stabilite direttive per i rapporti con la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo, sottolineando ancora che «l'apparato della cooperazione politica, che si occupa a livello intergovernativo di problemi di politica internazionale, è distinto da, e supplementare rispetto alle attività delle istituzioni della Comunità». La responsabilità della presidenza di garantire «che le decisioni adottate negli incontri dei ministri e del Comitato politico siano attuate su base collegiale», di convocare gli incontri a tutti i livelli e di fornirvi assistenza, fu riconosciuta come un crescente onere amministrativo, ma nulla di concreto fu proposto per alleviarlo. Con la retorica che così spesso maschera un persistente disaccordo sui contenuti, il rapporto aggiungeva che «i ministri ritengono che la cooperazione in politica estera debba essere posta nella prospettiva dell'Unione europea».

Infine, per concludere questa sezione sui rapporti «formali» relativi alla cooperazione politica europea, si deve notare che il primo ministro Tindemans, nel rapporto sull'Unione europea presentato ai suoi colleghi nel gennaio 1976, richiese seccamente che si ponesse fine «alla distinzione tuttora esistente tra incontri ministeriali in materia di cooperazione politica e quelli relativi ad argomenti inclusi nei trattati», pur affermando tuttavia che a suo avviso «le procedure correnti per preparare le discussioni diplomatiche dei ministri» tramite la distinta struttura del Comitato politico dovevano restare inalterate⁸. Il suo rapporto riconosceva per vera l'accusa della Commissione che nella cooperazione politica «siamo più preparati a reagire che ad agire». Il solo rimedio consigliato, però, era che «i ministri degli affari esteri dovranno provvedere al miglioramento dell'organizzazione esistente»⁹.

⁸ «Bollettino Ce», Supplemento, 1/76.

⁹ *Ibid.*, p. 32.

I differenti interessi nazionali alla base della Cpe

Gl'interessi e gli obiettivi dei vari governi membri (e delle esistenti istituzioni comunitarie) erano estremamente confusi quando ci fu da esaminare sia le proposte di Davignon che l'apparato della cooperazione politica, una volta istituito. Per il governo francese, che andava lentamente modificando la sua politica europea dopo le dimissioni di De Gaulle, l'accettazione, all'Aja, dell'allargamento della Comunità doveva essere bilanciata da una rinnovata enfasi sui fondamentali principi del credo gollista: opposizione a ogni ampliamento dei ruoli della Commissione e del Parlamento europeo, la creazione invece di una struttura intergovernativa per la cooperazione europea e la ricerca di una comune linea politica per l'Europa distinta da (e se necessario opposta a) quella degli Stati Uniti. I governi olandese e tedesco erano disposti a cedere ai francesi su questo punto per strappare l'approvazione del principio dell'ammissione dei quattro stati candidati, sperando che si sarebbe dimostrata solo una disposizione temporanea che nel tempo avrebbe potuto essere progressivamente assorbita dalle istituzioni già esistenti. I Sei compresero tutti i vantaggi di procedere verso una politica comune nei confronti dei paesi terzi, in termini di una maggiore influenza e di uno status superiore per i membri della Comunità nei loro rapporti con gli Stati Uniti, con l'Unione Sovietica e l'Europa orientale, e con i paesi arabi del Nord Africa e del Mediterraneo. Tutti erano fin troppo consapevoli dei grossi ostacoli posti sulla strada di una politica estera comune. Il governo della Germania occidentale aveva anche altri interessi nel promuovere la cooperazione politica, «in un momento in cui stiamo cercando di ravvicinare l'Est e l'Ovest», come Brandt sottolineò all'Aja, i tedeschi si preoccupavano sia di bilanciare la loro Ostpolitik con una concreta Westpolitik, sia di creare un veicolo per quella politica estera più attiva che ora intendevano perseguire¹⁰.

Gli atteggiamenti sia nazionali che comunitari verso la nuova procedura erano influenzati dal contrastante sentimento che la cooperazione politica fosse sia una minaccia alle procedure già esistenti delle Comunità sia un mezzo per allargare l'area di collaborazione tra i governi membri. Il suo rapporto con il maldefinito concetto di Unione politica rafforzò i timori di coloro che vi vedevano un rinnovato attacco gollista al metodo comunitario e alla struttura comunitaria quale base di una futura Unione europea. Nei primi tre anni i paesi interessati perciò si occuparono tanto di questioni di status istituzionale e di dettagli procedurali quanto dei problemi concreti in discussione. La distinzione tra questioni «politiche» ed «economiche», tra questioni di competenza delle Comunità e questioni che ne esulavano, fu fondamentale per la definizione della cooperazione politica come una pro-

¹⁰ «Bollettino Ce», 2/70.

cedura separata. Essa doveva trattare questioni di alta politica nel senso tradizionale gollista, piú che problemi tecnici che rientravano nel quadro legale dei trattati. La Commissione dapprima reagí assumendo una posizione difensiva, preoccupandosi di salvaguardare i confini delle sue competenze legali contro tutti i tentativi di intromissione, e di ribadire che era la sola autorizzata a rappresentare l'interesse comune nei campi della politica comunitaria. Per alcuni membri della Commissione il termine «politico» aveva ancora connotazioni peggiorative, rappresentava un'implicita minaccia a tutto quanto le Comunità avevano fino ad allora raggiunto. Il governo francese d'altra parte era assai preoccupato di mantenere la nuova procedura incontaminata dall'insidiosa atmosfera di Bruxelles e d'impedire alla Comunità d'intromettersi in un campo della politica cosí fondamentale per la sovranità nazionale. La disputa sulla possibile creazione e ubicazione di un segretariato politico e sul suo rapporto con le istituzioni comunitarie esistenti fece dimenticare la questione dei compiti di un siffatto segretariato. La differenziazione tra la Conferenza dei ministri degli esteri dei paesi della Ce e il Consiglio dei ministri fu considerata del tutto assurda quando nel novembre 1973 ci si dovette spostare in carovana a metà della giornata da Copenaghen a Bruxelles per i rispettivi incontri. Inoltre, essa pregiudicò la possibilità di raggiungere il coordinamento con i campi affini dell'attività comunitaria. La rigidità di questa distinzione fu coerentemente contestata dai governi olandese e tedesco¹¹. Il Parlamento europeo, inoltre, cominciò ben presto ad esprimere la sua irritazione per il formalistico rifiuto dei vari ministri degli esteri, che tennero la presidenza, di discutere col Parlamento stesso le questioni che «non rientrano nella competenza del Consiglio». La protesta del Parlamento rifletteva la sua intenzione di estendere a questa nuova area di collaborazione la sua competenza e il suo ruolo rappresentativo, e la persistente impressione che la cooperazione politica rappresentasse una minaccia per le Comunità. Alcuni rappresentanti danesi, invece, insistevano al tempo stesso sul principio del controllo democratico e sulla limitazione della competenza delle Comunità a questioni economiche e assistenziali. Essi affermavano che la cooperazione politica avrebbe dovuto essere subordinata al controllo dei parlamenti nazionali — un'alternativa che avrebbe comportato la divulgazione di discussioni multilaterali riservate¹². Anche se vari governi membri non accettarono in pieno la distinzione tra azioni politiche ed economiche o tra alta e bassa politica su cui si basava la procedura della cooperazione politica, i loro Ministeri degli esteri non ebbero difficoltà ad adattarvisi. In tutti i 9 paesi la divisione delle relazioni estere nelle categorie «politica» ed «economica» fu istituzionalizzata nella

¹¹ Berndt von Staden, *Political Cooperation in the European Community*, «Aussenpolitik», 2/1972, pp. 123-33.

¹² «Official Journal», *Dibattiti del Parlamento europeo*, luglio 1974, p. 90.

divisione di questi Ministeri in direzioni politiche ed economiche, ove queste ultime erano responsabili delle questioni comunitarie — una divisione assai netta nei Ministeri degli esteri francese e tedesco. I direttori politici erano già abituati al principio della consultazione multilaterale nel quadro della Nato. Tuttavia non erano implicati nella rete delle relazioni con cui i governi coordinavano la politica nazionale nei confronti delle Comunità, e ciò significava anche che avevano poco o nessun contatto con le rappresentanze permanenti a Bruxelles.

La cooperazione politica per la prima volta dava ai direttori politici e al loro staff l'opportunità di svolgere un ruolo nell'arena comunitaria. La prontezza, perfino l'entusiasmo, con cui i funzionari dei Ministeri degli esteri e delle ambasciate all'estero si applicarono allo sviluppo della cooperazione politica può ben essere stato il riflesso di un istinto burocratico ad ampliare le loro funzioni. Nel sistema comunitario il ruolo tradizionale del Ministero degli esteri di controllare tutto il campo delle relazioni estere, di fare da filtro tra il policy-making nazionale e la cooperazione internazionale, era stato minacciato ed eroso dal coinvolgimento diretto dei ministeri nazionali nel processo comunitario. La procedura della cooperazione politica, invece, si accentrava sugli interessi fondamentali della diplomazia; e il controllo del Ministero degli esteri su questa procedura non era contrastato né dagli altri potenti ministeri né da altre componenti nazionali. Perciò era logico che nei Ministeri degli esteri europei lo sviluppo della cooperazione politica fosse appoggiato con un considerevole entusiasmo. Inoltre si ebbero alcune conquiste tangibili da parte dei partecipanti a questo processo puramente intergovernativo. La qualità delle informazioni sulle rispettive opinioni in questioni di cruciale importanza era stata migliorata enormemente. «Non ci sono più sorprese tra i Nove», «conosciamo tutti le intenzioni degli altri», divennero le risposte classiche dei funzionari dei Ministeri degli esteri.

In definitiva si potrebbe concludere che lo sviluppo dell'organizzazione della cooperazione politica servì, in particolare durante un periodo alquanto difficile per l'integrazione europea, sia gli interessi di coloro che desideravano che la Ce evolvesse rapidamente in una qualche sorta di Unione europea sia coloro che, come gli inglesi, non erano entusiasti di questo progetto. Per i fautori dell'Europa, la cooperazione politica si dimostrò un campo in cui si poteva fare qualche progresso, nonostante la situazione di stallo delle istituzioni formali comunitarie — perché, in un certo senso, tirava su il morale. Per gli inglesi invece, e forse anche per i francesi, la cooperazione politica nella forma da essa assunta rappresentava un'area d'attività europea che non intaccava la loro ferma opposizione verso ulteriori estensioni del principio della sovranazionalità. Così la cooperazione politica si dimostrò accettabile per tutti gli stati, anche se per motivi assai diversi.

Il contesto politico generale in cui si colloca la Cpe

Anche se i casi studio riportati in questo volume esaminano dettagliatamente il background politico di specifiche aree in discussione, dobbiamo concludere con una breve analisi del contesto politico generale in cui si è sviluppata la cooperazione politica. Il punto di partenza naturalmente devono essere le dimissioni del generale De Gaulle nel 1969 e il conseguente allentamento dell'opposizione francese sia all'allargamento della Ce per incorporare la Gran Bretagna sia ad un'estensione della portata dell'integrazione europea. Al vertice dell'Aja alla fine degli anni '60, si risolve quella situazione di stallo che perdurava dal fallimento delle proposte Fouchet del 1962 e della crisi comunitaria del 1965-66, e si dette il via a un nuovo « rilancio dell'Europa », con il tacito appoggio del nuovo presidente francese Pompidou. Ciononostante molti dei principi fondamentali del gollismo non erano stati ancora superati e ciò si rifletteva nell'insistenza francese, durante i primi tempi della cooperazione politica, per una netta separazione tra gli affari comunitari e quelli della Cpe. Così, anche se un progresso c'è stato, in quanto dopo il 1970 la cooperazione politica aveva effettivamente preso il via, fino al 1974 essa rimase sempre prigioniera dell'incessante dibattito teologico sulla futura configurazione di un'Europa unita.

Questa difficile situazione interna non fu aiutata granché dall'atteggiamento degli Stati Uniti, generalmente sfavorevoli all'integrazione europea¹³. Le difficoltà insorte in merito sia alle iniziative kissingeriane dell'« anno dell'Europa » che alla guerra mediorientale e alla successiva crisi energetica, indubbiamente favorirono lo sviluppo generale della cooperazione politica (come avevano fatto in passato i dubbi e i timori sul rapporto dell'Europa con gli Usa). Tenuto conto della ormai consolidata natura di questi problemi, fu alquanto sorprendente rilevare alla fine del 1974 un netto cambiamento nel clima politico generale della cooperazione politica europea. Questa trasformazione può essere datata abbastanza precisamente tra febbraio e giugno. A febbraio Scheel dichiarò alla Commissione politica del Parlamento europeo che la cooperazione si stava dimostrando difficile e che non vedeva speranze di un prossimo ravvicinamento tra la Francia e gli altri 8 paesi per quanto riguardava i rapporti con gli Usa. A giugno il suo successore, Genscher, annunciò ad una stampa stupita che i ministri degli esteri avevano trovato assai facilmente un accordo su « tutte » le questioni tanto da concludere in un solo giorno il lavoro di due giorni¹⁴. L'incontro di Gynnich chiaramente aveva contribuito a districare i nodi dei disaccordi, e a persuadere il nuovo ministro degli esteri tedesco del valore della cooperazione politica — un interessante esempio di rapida socializzazione. Il suo

¹³ V. il capitolo di questo volume sui rapporti Europa - Usa.

¹⁴ « Bollettino Ce », 6/74.

entusiasmo rimosse una potenziale fonte di contrasto dopo il cambiamento di governo in Gran Bretagna, in particolare di fronte alla prospettiva di nuovi negoziati con la Comunità. Parimenti, l'arrivo di Helmut Schmidt come successore di Brandt sembrò allentare parecchie potenziali tensioni nelle relazioni intereuropee. Ma l'evento decisivo, senza dubbio, fu la morte del presidente Pompidou il 2 aprile. I due candidati principali alla presidenza in Francia erano entrambi filo-europei e dalla campagna elettorale il 9 maggio uscì vittorioso Giscard d'Estaing. Il mutamento di tono della politica francese fu tanto rapido da gettare in una certa confusione i suoi rappresentanti diplomatici. M. Sauvagnargues, il nuovo ministro degli esteri, chiarì fin dall'inizio di non vedere alcun pericolo nella fusione delle questioni comunitarie con la cooperazione politica. I frutti del pragmatismo francese — e britannico — si manifestarono in occasione della crisi cipriota a luglio, quando per la prima volta i ministri degli esteri conferirono informalmente su questioni politiche nella sede stessa del Consiglio comunitario.

Tuttavia anche se l'esempio di cui sopra suggerisce che i fattori decisivi che influenzarono il progresso della cooperazione politica furono più le politiche e gli atteggiamenti nazionali che, per esempio, l'abitudine alla consultazione faticosamente raggiunta in 3 anni e mezzo, è importante sottolineare che le influenze maggiormente determinanti sono venute dall'esterno dei Nove. Così il miglioramento delle relazioni con gli Usa fu favorito anche dal declino della fiducia in se stessa dell'amministrazione Nixon, quando l'affare Watergate si manifestò in tutta la sua portata. Andrebbe anche rilevato, e questo argomento forse serve a porre una qualche riflessione inquietante sul futuro alla Cpe, che l'atteggiamento americano verso le attività di politica estera dei Nove sembrò farsi più tollerante allorché Washington si convinse che la cooperazione politica era un processo più degno di nota per la sua procedura che per la sua sostanza.

La stessa analisi può in gran parte valere anche per l'Europa; le politiche nazionali furono importanti per istituire la Cpe e farle superare i due fondamentali ostacoli ricordati qui sopra; tuttavia a parte ciò, è difficile trovare un rapporto significativo tra la situazione politica generale e lo sviluppo della cooperazione politica. È molto più probabile che questo rapporto lo si possa trovare a Bruxelles in seno alle istituzioni comunitarie, perché la natura assai burocratica della Cpe, in particolare la sua segretezza, la protegge in parte dalle perturbazioni causate sia dai mutevoli comportamenti politici che dall'entusiasmo nei confronti di ogni progresso a livello europeo. Tuttavia è certo che quando c'è un grande entusiasmo europeo all'interno degli stati membri ciò si risente nella Cpe soprattutto per il suo riconosciuto ruolo nella preparazione di conferenze al vertice e di proposte per mutamenti istituzionali in seno alla Ce. Quindi, per riassumere, il contesto politico generale della Cpe è stato essenzialmente favorevole, particolarmente

nella misura in cui la cooperazione politica estera ha finito con l'essere considerata utile nei fatti piú che un semplice simbolo di un certo orientamento verso un'Unione europea; verso il 1974 ci fu una chiara iniezione di entusiasmo, ma dobbiamo ancora concludere che le fortune della Cpe sembrano sempre, come i casi studio che seguono mettono in evidenza, collegate piú alla natura di specifici stimoli esterni che a una generale tendenza integrativa in Europa.

III. Il problema del coordinamento fra la cooperazione politica dei Nove e l'attività comunitaria: conflitto o collaborazione?

di Gianni Bonvicini

Le origini del problema

La storia della cooperazione politica dei Nove scorre parallelamente a quella dell'integrazione comunitaria e di quest'ultima costituisce solitamente l'alternativa politica. Proprio per questo gli elementi di differenziazione e di contrapposizione sono sempre stati piú importanti di quelli di omogeneizzazione. Dal 1971, anno in cui l'idea della cooperazione politica si è concretizzata in un meccanismo di lavoro a livello europeo e si è quindi materialmente affiancata alla già esistente struttura istituzionale comunitaria, tuttavia il problema del coordinamento fra le due «gambe» dell'integrazione del continente europeo è divenuto una necessità pratica. Piú precisamente in favore del coordinamento fra cooperazione politica e attività comunitaria sembravano agire due elementi essenziali.

Il primo è che obiettivo dichiarato della cooperazione politica è quello di raggiungere, analogamente all'integrazione comunitaria, lo stadio dell'unificazione politica dell'Europa. Nel comunicato del Vertice dell'Aja del 1969, che lanciò concretamente l'idea della cooperazione politica, si incaricarono i ministri degli esteri «di studiare, nella prospettiva dell'allargamento, come meglio realizzare progressi nel campo dell'unificazione politica»¹. E nel primo rapporto Davignon del 1960 i ministri individuarono questi progressi «negli sforzi concreti di concertazione delle politiche estere, per manifestare agli occhi del mondo che l'Europa ha una missione politica». Contemporaneamente, sul versante comunitario, si avviò il progetto di Unione economica: i ministri proposero un programma a tappe per raggiungere entro il 1980 una sovranità europea in materia di moneta e di coordinamento delle politiche economiche. Si trattava di un piano molto

Gianni Bonvicini è segretario generale dell'Istituto affari internazionali di Roma.

più ambizioso di quello riguardante la cooperazione politica. Ma anche per questo, pur se con mezzi e modalità profondamente diverse, l'obiettivo finale era quello di giungere all'unificazione politica dell'Europa².

In secondo luogo, dal punto di vista delle materie da trattare, la stretta connessione fra politica estera e politica economica appare subito evidente. È in effetti difficile considerare la politica energetica, la politica mediterranea, il dialogo euro-arabo, i rapporti con gli Stati Uniti, la stessa Conferenza per la sicurezza in Europa, tanto per fare alcuni esempi concreti di questi ultimi anni, come problemi da poter affrontare in modo rigidamente distinto, una volta sotto l'aspetto della politica estera, l'altra volta sotto quello della cooperazione economica interna ed internazionale. D'altronde dell'interdipendenza di questi due aspetti si resero interpreti ufficialmente i capi di governo nel vertice di Parigi del 1972: al punto 14 del comunicato finale essi riconobbero «le implicazioni e gli effetti nel campo della politica internazionale delle politiche comunitarie in via d'elaborazione». Non vi è dubbio, infatti, che con l'istituzione della Comunità europea gli stati membri hanno creato un organismo la cui sfera d'azione è limitata al campo economico, ma che, in quanto tale, esercita profondi effetti esterni. L'esistenza della Comunità, inoltre, è considerata in tutto il mondo non soltanto come un dato economico, ma come un fattore di politica internazionale. L'avvio della cooperazione anche nel campo della politica estera non fa che rafforzare questa caratteristica di «entità internazionale distinta» della Comunità³.

Infine, a riconoscere l'ovvia esigenza di coordinare i due momenti dell'attività dei Nove, hanno provveduto gli stessi capi di governo in due

¹ Nel paragrafo 3 del comunicato finale della Conferenza dell'Aja, dell'1 e 2 dicembre 1969, i capi di governo dichiararono che... «Entrare nella fase definitiva del Mercato comune non significa solamente, in effetti, consacrare il carattere irreversibile dell'opera compiuta dalle Comunità, ma significa anche preparare le vie di un'Europa unita, capace d'assumere le sue responsabilità nel mondo di domani e di apportare un contributo che risponda alla sua tradizione ed alla sua missione».

Per lo studio dei testi ufficiali citati in questo articolo si rimanda, oltre che alle fonti istituzionali ufficiali, ad una preziosa raccolta di questi testi, curata dall'Office de Press et d'Information du Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, «La coopération politique européenne (choix de textes)», Bonn, 1977.

² Il piano d'Unione economica e monetaria per il completamento dell'Unione doganale era già stato preannunciato nel vertice dell'Aja dell'1 e 2 dicembre 1969. Nel paragrafo 8 del comunicato finale si parlava infatti di... «un piano a scadenze, ..., in vista della creazione di un'Unione economica e monetaria». Per veder partire questo progetto si doveva tuttavia attendere il 22 marzo 1971, allorché il Consiglio comunitario decideva l'avvio di quello che prenderà il nome di «Piano Werner» sull'Unione economica e monetaria.

³ Quest'ultimo concetto è ribadito dal secondo Rapporto sulla cooperazione politica europea in materia di politica estera, presentato dai ministri degli esteri ai capi di governo il 23 luglio 1973 (il cosiddetto rapporto di Copenaghen). In esso si dice che per permettere all'Europa di far sentire la propria voce nella politica mondiale è necessario che essa prenda «il proprio posto negli affari mondiali quale entità autonoma». Per la fonte vedi nota 1.

occasioni successive. Nell'ottobre del 1972, al vertice di Parigi, essi ribadirono che, «per le materie che hanno un'incidenza sulle attività comunitarie, sarà mantenuto uno stretto contatto con le istituzioni della Comunità», mentre nel successivo incontro di Parigi del dicembre 1974, molto più esplicitamente essi dichiararono: «Al fine d'assicurare la coerenza delle attività comunitarie e la continuità del lavoro, i ministri degli esteri sono incaricati, in sede di Consiglio della Comunità, d'una funzione d'impulso e di coordinamento. Nella stessa occasione essi possono riunirsi a titolo di cooperazione politica». In questa stessa occasione, inoltre, i capi di governo riservano a loro stessi il ruolo privilegiato nella conduzione della politica internazionale «in tutti quei settori che toccano gli interessi della Comunità europea», non esclusi, quindi, anche quelli economici. La trasformazione alla fine del 1974 delle riunioni al vertice in Consigli europei dette poi a questa risoluzione un carattere più sistematico, permettendo ai capi di governo di pianificare meglio il loro ruolo di supremi coordinatori della politica estera con l'attività economica⁴.

Naturalmente l'azione dei capi di governo non è stata sempre a senso unico. Molto spesso si sono manifestate tendenze contrarie a questa volontà di coordinamento. Basti qui ricordare la ricorrente idea di costituire un segretariato per la cooperazione politica, distaccato dalle istituzioni comunitarie e con estesi poteri di iniziativa e controllo⁵.

La struttura decisionale della Cpe

Benché la proposta del segretariato sia rimasta allo stadio di idea e malgrado le dichiarazioni ufficiali favorevoli al coordinamento, le due strutture istituzionali, quella comunitaria e quella della cooperazione politica si avvalgono di strumenti diversi d'intervento. Più in particolare, per elaborare delle decisioni nel campo della cooperazione politica sono state istituite Conferenze periodiche (quattro all'anno) dei ministri degli esteri preparate

⁴ La trasformazione dei tradizionali vertici in riunioni regolari di capi di governo con il nome di Consiglio europeo venne decisa il 9 e 10 dicembre del 1974 a Parigi in occasione del settimo e ultimo vertice della storia delle Comunità europee. La modifica fu proposta dal nuovo presidente francese, Giscard d'Estaing, desideroso di dare nuovo impulso al processo di integrazione europea attraverso il riconoscimento di un ruolo ufficiale dei capi di governo dei Nove.

⁵ Quella del Segretariato politico è una vecchia idea che risale addirittura alle discussioni svoltesi fra il 1960-62 fra i capi di governo, i ministri degli esteri ed i funzionari dell'epoca e che aveva trovato una prima definizione istituzionale nel cosiddetto «Piano Fouchet» sull'Unione politica del 1962. L'accordo non fu tuttavia raggiunto. Malgrado ciò diverse proposte in questo senso sono state formulate negli anni seguenti, fino a quelle recenti di Pompidou, nel '73, sulla costituzione di un segretariato «pesante» (cioè con ampi gradi di autonomia politica) a Parigi o a quella di un Ufficio di cooperazione politica con sede a Bruxelles da parte del Parlamento europeo (rapporto Blumenfeld del 12 ottobre 1977).

da un Comitato dei direttori degli affari politici. Un gruppo detto dei «corrispondenti» (una sorta di sottogruppo del Comitato politico) ha il compito di seguire l'applicazione della cooperazione politica e di studiare i problemi d'organizzazione e ordine generale. I singoli temi della cooperazione (per es.: Conferenza sulla sicurezza europea, Medio Oriente, ecc.) sono studiati solitamente all'interno di gruppi di lavoro ad hoc. Inoltre le ambasciate dei Nove sono associate all'applicazione della cooperazione politica e possono riunirsi nella sede della presidenza di turno, su domanda del Comitato politico, per coordinare «in loco» la loro posizione.

Tutto questo apparato ha per oggetto la ricerca di linee comuni in casi concreti, sui temi che riguardano gl'interessi dell'Europa nel mondo. Su questi temi «ogni stato si impegna "in generale" a non fissare definitivamente la propria posizione senza aver consultato i suoi soci nell'ambito della cooperazione politica»⁶.

I progressi per collegare questa struttura decisionale con quella comunitaria sono stati molto faticosi e, fino ad oggi, poco produttivi. Subito dopo l'approvazione del 1° rapporto Davignon nel luglio del 1970 vi è stato un periodo in cui la maggior preoccupazione delle due strutture, quella nuova della cooperazione politica e quella già collaudata dell'attività comunitaria, è stata quella di difendere gelosamente i propri campi di competenza e di evitare qualsiasi contatto contaminatore. La ragione principale di questo atteggiamento, oltre quella di una naturale concorrenza fra il vecchio e il nuovo, è da far risalire alle diverse concezioni politiche che stanno alla base delle due strutture: la cooperazione politica, in particolare, non è altro che la concretizzazione di un'idea-forza alternativa a quella comunitaria. Essa reinserisce in primo piano il ruolo dello stato-nazione nella costruzione dell'Europa e permette quindi un controllo più esteso delle attività da svolgere e dei progressi da operare in comune. Ciò conferma, d'altronde, la tendenza già in atto da tempo all'interno delle stesse istituzioni comunitarie, che hanno visto negli ultimi anni un crescente consolidamento del metodo di gestione intergovernativa in contrapposizione a quello sovranazionale previsto dal trattato di Roma. Benché in pratica la forza degli eventi abbia portato ad un'attenuazione di questa distinzione, essa viene prevista formalmente nello stesso comunicato al vertice di Parigi del 1974, in cui si stabilisce perentoriamente che «queste disposizioni (quelle relative al coordinamento) non intaccano né le regole e procedure stabilite dai trattati, né quelle previste dai rapporti di Lussemburgo e di Copenaghen, relative alla cooperazione politica. Nelle diverse riunioni menzionate nei precedenti paragrafi, la Commissione esercita le competenze e svolge la funzione che tali

⁶ Quest'impegno, per quanto generico, è contenuto nel secondo Rapporto Davignon sulla cooperazione politica, quello del 23 luglio 1973 (per la fonte vedi nota 1). Da allora, tuttavia, le violazioni a questo principio sono state numerose e spesso clamorose.

testi le assegnano»⁷. In definitiva, sí alla collaborazione, no alla contaminazione fra i due differenti metodi di decision-making.

Il coordinamento nel Consiglio europeo e in quello dei ministri

Questo discorso, almeno dal punto di vista sostanziale, è valido tuttavia fino ad un certo punto. È possibile infatti stabilire che ad un determinato livello il decision-making è simile (segue cioè la stessa logica) sia per la cooperazione politica che per quella comunitaria. Ciò si verifica innanzitutto nell'ambito del Consiglio europeo. Questo nuovo organismo, non istituzionalizzato, sfugge infatti ad una definizione ben precisa. Ad ogni modo l'obiettivo politico dichiarato del Consiglio europeo è quello di coordinare la cooperazione europea nella sua globalità, indicando, almeno nelle intenzioni, gli orientamenti di fondo cui deve rispondere l'attività comune, sia che essa faccia riferimento alla politica estera che a quella economica⁸.

Inoltre a rendere piú labile la distinzione fra i due campi d'attività c'è da considerare il fatto che gli stessi personaggi agiscono contemporaneamente in entrambi gli ambiti, mescolando spesso, per la stessa logica dei problemi da trattare, gli aspetti esterni a quelli interni della cooperazione.

In parte, delle osservazioni analoghe possono essere fatte per il Consiglio dei ministri degli esteri, cui il vertice di Parigi del '74, come abbiamo già avuto modo di ricordare, ha riconosciuto una competenza specifica nel coordinamento generale delle attività dei Nove. Anche qui gioca poi l'identificazione nella stessa persona dei due ruoli, quello attinente alla cooperazione politica e quello riguardante l'attività comunitaria. Ma se è vero che i ministri degli esteri, come pure i capi di governo nel caso del Consiglio europeo, sono contemporaneamente interpreti delle discussioni e delle decisioni che avvengono nei due campi d'attività, c'è da tener presente che sono diversi gli staff di funzionari che preparano i dossiers, a seconda che riguardino la cooperazione politica o la competenza comunitaria.

Si può quindi dire che se, a livello di ministri e capi di governo, dal punto di vista della prassi si sono fatti progressi in avanti nel senso del coordinamento, dal punto di vista istituzionale la distinzione delle competenze ha ancora una grande importanza. Anche se è finito il tempo in cui si obbligavano i ministri a cambiare sede, pur di sottolineare la diversità dei due campi di attività, il Consiglio mantiene la distinzione dei suoi due ruoli e si

⁷ Comunicato finale del Vertice di Parigi del 9 e 10 dicembre 1974, punto 3, quarto capoverso (per la fonte vedi nota 1).

⁸ Per quanto riguarda il coordinamento in seno al Consiglio europeo, c'è da dire che esso, nella sua breve storia, ha in effetti discusso e preso decisioni di principio su questioni puramente comunitarie (come il Fondo regionale e la politica dell'occupazione) come pure su questioni di politica estera (quali le relazioni politiche con il Portogallo e la Rhodesia).

riunisce sotto la denominazione di Conferenza dei ministri degli esteri per trattare la cooperazione politica e di Consiglio comunitario per trattare gli affari di competenza della Ce. C'è da dire, inoltre, che nel caso del Consiglio, la rigidità o meno nel trattare separatamente le materie all'odg e soprattutto nel richiedere la partecipazione degli organismi comunitari all'elaborazione della cooperazione politica dipende molto dalla volontà e dalla capacità della presidenza a orientare in un modo o nell'altro il parere dei colleghi.

È questo un retaggio proprio del dogmatismo francese, cui si è ispirata nei primi anni l'attività della cooperazione politica. Fino al termine del 1973, infatti, le due strutture d'attività, quella comunitaria e quella della cooperazione politica, sono state tenute rigidamente distinte. La presidenza danese del secondo semestre del '73, ha addirittura imposto delle specie di tour de force ai ministri degli esteri, obbligandoli a spostarsi nella stessa giornata da una città all'altra per sottolineare meglio questa separazione di compiti⁹. Le cose hanno cominciato ad andare gradualmente meglio dall'inizio del 1974, passando attraverso le successive presidenze tedesca, francese, irlandese ed italiana (1974-75). Le ragioni di un atteggiamento più favorevole nei confronti del coordinamento della cooperazione politica con le attività comunitarie sono dovute ai più diversi elementi. Per quanto riguarda il caso francese, ad esempio, la modificazione dell'atteggiamento su questo problema è dovuta al desiderio del neo eletto presidente Giscard d'Estaing d'incoraggiare il processo d'integrazione politica dell'Europa nel suo complesso e di distinguersi in ciò dai suoi predecessori. Per gli irlandesi, invece, oltre alla loro fede europeistica, si è prospettata la necessità di utilizzare i servizi della Commissione per estendere la propria rete nazionale d'informazione. Ed in effetti, data la limitatezza di mezzi a disposizione, essi si trovavano nell'impossibilità d'affrontare la vastità dei problemi europei da risolvere. In ogni caso da questa data è cominciato il processo d'avvicinamento fra le due strutture decisionali.

La partecipazione della Commissione ai lavori della Cpe

Ma certamente i progressi più grandi nel senso del coordinamento si sono fatti attraverso la regolarizzazione della partecipazione della Commissione ai lavori della cooperazione politica. Ciò vale in modo particolare per il

⁹ È rimasta famosa a questo proposito la giornata del 23 luglio 1973 nel corso della quale i ministri degli esteri dei Nove si sono riuniti la mattina a Copenaghen per esaminare i punti da discutere con Nixon nel suo viaggio in Europa (poi rimandato) ed il pomeriggio a Bruxelles per affrontare i problemi in sospenso sull'apertura dei negoziati commerciali internazionali (Nixon Round). Il caso della rigidità danese, tuttavia, non è solo dovuto a motivi di principio, ma anche allo scarso accordo esistente fra il ministro degli esteri (Anderson) e il ministro incaricato

Consiglio europeo e per la Conferenza dei ministri degli esteri, che si avvalgono ormai del contributo costante del presidente della Commissione o del commissario responsabile per le relazioni esterne.

Il mutato atteggiamento nei confronti della Commissione (e della Commissione stessa nei confronti degli organismi della cooperazione politica) può essere fatto risalire ad alcuni avvenimenti importanti. Il primo è sicuramente rappresentato dall'esperienza positiva nel Comitato preparatorio per la Cse. Il lavoro di coordinamento della posizione comunitaria, anche se limitato solo al «basket» economico, è riuscito estremamente bene. I funzionari della Commissione hanno dimostrato di essere all'altezza del compito, in questo caso particolarmente impegnativo, di mediazione dei diversi interessi nazionali. Questo buon risultato ha fatto sì che dopo la Conferenza di Helsinki il gruppo ha continuato a funzionare regolarmente (una specie di «follow up working group») con il compito di studiare i risultati pratici della Conferenza e di preparare le future posizioni comunitarie.

Un secondo fatto importante è stato, come abbiamo già detto, l'avvento al potere di Giscard d'Estaing e il suo approccio più flessibile agli affari comunitari.

Il terzo è stata la decisione dei Nove di non creare un «segretariato pesante» nell'ambito delle strutture della cooperazione politica: il risultato è stato quello di lasciare un maggior spazio all'utilizzazione della macchina comunitaria.

Infine, gli avvenimenti stessi hanno contribuito a dimostrare l'utilità dell'intervento della Commissione, e più in generale delle strutture comunitarie, nel raggiungimento di risultati concreti in politica estera.

Oggi è quindi possibile affermare che molte barriere di incomprendimento sono cadute. La stessa Commissione ha mutato atteggiamento nei confronti della cooperazione politica: da una fase di sospetto e di rigida tutela delle proprie competenze, essa è passata ad una fase di collaborazione piuttosto intensa, anche se è sempre pronta a respingere qualsiasi tentativo di sconfinamento nelle sue competenze.

All'interno della Commissione i servizi si sono attrezzati per far fronte alla nuova mole di lavoro. Per quanto riguarda le implicazioni istituzionali, la competenza generale in materia di cooperazione politica, è propria della presidenza e del segretariato generale. La Direzione generale per le relazioni esterne è invece responsabile per la preparazione dei documenti e dei dossiers e per gli aspetti amministrativi. Queste decisioni di divisione delle competenze sono molto importanti perché permettono un più alto grado di

per gli affari europei (Noorgard). D'altronde, che la Danimarca fosse contraria a qualsiasi modifica, anche la più piccola, del sistema istituzionale europeo, era un fatto risaputo da tutti (per altri commenti ed informazioni su questi problemi vedi Gianni Bonvicini, *La politica di integrazione europea. L'Italia nella politica internazionale (1973-74)*, Edizioni Comunità, Milano, 1974, p. 335 e 367 ss.

razionalizzazione e di coordinamento all'interno della Commissione delle attività economiche internazionali con quelle proprie della cooperazione politica. Il risultato piú appariscente è che la posizione della Commissione è quasi sempre compatta e omogenea. A ciò bisogna poi aggiungere il fatto che sono sempre gli stessi funzionari ad occuparsi della cooperazione politica; il che rafforza notevolmente la loro capacità di influire sui lavori del Comitato politico o dei gruppi di lavoro incaricati di predisporre una politica comune su un dato argomento.

Proprio in seno al Comitato politico si è assistito ad un graduale, crescente coinvolgimento della Commissione nell'elaborazione delle proposte preparatorie agli incontri dei ministri degli esteri e, subito dopo tali incontri, al perfezionamento delle decisioni prese. Assieme ai direttori degli affari politici gli alti funzionari comunitari si ritrovano ormai regolarmente e discutono di tutti i soggetti all'ordine del giorno delle riunioni. Esiste una sola eccezione a questa prassi ormai consolidata: le cosiddette «cene di lavoro». Da queste cene i funzionari comunitari sono esclusi, poiché i capi delle diplomazie nazionali desiderano riservare queste occasioni allo scambio di opinioni confidenziali sui soggetti piú scottanti della cooperazione politica. Il fatto in sé non è poi tanto grave, dal momento che l'importanza di questi meetings informali si è rivelata meno grande di quanto ci si potesse aspettare, dato il loro carattere di confidenzialità. Tuttavia anche ciò ha contribuito ad acuire un curioso atteggiamento psicologico della Commissione. Secondo un rapporto del Parlamento europeo, predisposto da Erik Blumenfeld, «la Commissione, poiché assiste alle riunioni della cooperazione politica in qualità di ospite, ritiene di dover fare un uso prudente delle informazioni che vi ottiene»¹⁰. Questa discrezionalità della Commissione non deriva ovviamente solo dal fatto di non essere chiamata a far parte delle cene, ma dal generale ruolo di «invitato», come sottolinea giustamente il relatore del Parlamento europeo, che essa ricopre nelle varie istanze della cooperazione politica.

Meno chiara è la situazione della partecipazione della Commissione ai livelli inferiori della cooperazione politica. I casi cui qui accenneremo sono essenzialmente due. Quello del gruppo dei corrispondenti e quello dei gruppi di lavoro della cooperazione politica.

Il gruppo dei corrispondenti è un'innovazione prevista dal secondo rapporto Davignon del 1973¹¹. Essi hanno essenzialmente un duplice compi-

¹⁰ Commissione politica del Parlamento europeo: progetto di relazione sulla cooperazione politica europea. Relatore Erik Blumenfeld — Parlamento europeo 49335/riv. II — 12/10/77.

¹¹ Al punto 3 del secondo rapporto Davignon (23 luglio 1973) si dice che «è istituito un gruppo formato dagli interlocutori europei dei Ministeri degli esteri, denominato gruppo dei corrispondenti. Tale gruppo ha il compito di curare l'attuazione della cooperazione politica e d'esaminare i problemi di organizzazione e di carattere generale. Inoltre, per determinate questioni il gruppo prepara i lavori del Comitato politico sulla base delle direttive date da quest'ultimo».

to. Il primo è quello di organizzare «in loco», e quindi nell'ambito di ciascun Ministero degli esteri, i dossiers che riguardano la cooperazione politica. Essi sono quindi indispensabili per cogliere l'aspetto nazionale di ogni problema europeo e per coordinare il lavoro fra le differenti direzioni (essenzialmente quella economica e quella politica) di ciascun Ministero degli esteri. Il secondo compito è quello di coordinare a turno, ogni 6 mesi, il lavoro dei direttori politici nell'ambito del Comitato politico. In questi periodi la loro struttura viene opportunamente rinforzata al fine di poter far fronte al duplice compito. Tuttavia questo secondo compito, oltre ad essere solo periodico (ogni 4 anni e mezzo), è anche poco rilevante, dal momento che al gruppo dei corrispondenti manca qualsiasi definita struttura europea. Non è insomma né una specie di «segretariato itinerante» né un gruppo di lavoro vero e proprio. Naturalmente in queste condizioni non è possibile neppure parlare di coordinamento fra le posizioni della Commissione e quella del gruppo dei corrispondenti. Ed in effetti ciò non avviene in alcun grado. E d'altronde ciò è abbastanza spiegabile se si considera che l'origine e l'ambito di azione del gruppo dei corrispondenti è essenzialmente quello nazionale; più che mai chiuso alle eventuali «avances» della Commissione.

Diverso è il caso dei gruppi di lavoro. Di essi si parla già nel primo rapporto Davignon del 1970 e ad essi è affidato il compito di predisporre il lavoro vero e proprio del Comitato politico¹². Anche in questo caso, tuttavia, non vi è una regola generale che preveda la partecipazione della Commissione ai lavori dei gruppi. Come linea di tendenza si può solo dire che il coinvolgimento dei funzionari comunitari è andato gradualmente aumentando di anno in anno. Naturalmente ciò può essere in alcuni casi smentito. Le decisioni sulla partecipazione della Commissione ai lavori vengono prese solitamente all'inizio dell'incontro. Le difficoltà nascono allorché una delegazione nazionale si oppone alla presenza di funzionari comunitari su determinati argomenti da trattare nel gruppo di lavoro. In questo caso la presidenza del gruppo, se non riesce a raggiungere un accordo unanime, può chiedere al rappresentante della Commissione di abbandonare momentaneamente il meeting, salvo poi rientrare su altri temi all'ordine del giorno. Però, nel caso dei gruppi di lavoro esistono anche esempi di segno contrario, che mostrano come la partecipazione della delegazione comunitaria sia divenuta un fatto ormai stabile. È questo quanto avviene all'inter-

¹² Il punto 3 del paragrafo III del rapporto Davignon del 27 ottobre 1970 spiega che «il Comitato politico può creare dei gruppi di lavoro incaricati di compiti particolari. Esso può incaricare un gruppo di esperti di raccogliere il materiale relativo ad un determinato problema e di presentare le possibili soluzioni».

Ancora meglio la loro struttura è stata definita dal II rapporto Davignon del 23 luglio 1973, in cui è prevista la possibilità di affidare a tale gruppo anche la gestione di lavori a lungo termine. (Per le fonti vedi nota 1).

no del gruppo per la Conferenza della sicurezza in Europa, che ormai conta una presenza fissa e rilevante di funzionari comunitari. Ed oggi questi gruppi sono in aumento rispetto a quelli che non contano fra i propri funzionari anche quelli provenienti dalla Commissione. Tuttavia, è bene ripeterlo, in questo campo tutto è rimesso alla decisione della presidenza del gruppo e alla volontà unanime delle delegazioni nazionali di accettare la presenza comunitaria.

E veniamo infine alla situazione dei rapporti dei rappresentanti comunitari con gli ambasciatori dei paesi della Comunità sparsi nei paesi terzi o presso le sedi delle maggiori istituzioni internazionali. Innanzitutto c'è da fare una precisazione ed è che di fronte alla vastità della rete diplomatica nazionale la Commissione dispone di pochissime sedi di rappresentanza presso le organizzazioni internazionali (New York, Ginevra) e i maggiori paesi del mondo (Stati Uniti, Canada, Giappone). I funzionari comunitari che possono seguire i lavori della cooperazione politica a livello di ambasciatori sono quindi molto pochi. Di solito tuttavia essi partecipano abbastanza intensamente alle riunioni degli ambasciatori dei Nove, soprattutto se si tratta di riunioni ordinarie che trattano di affari comunitari in aggiunta a quelli della cooperazione politica. Ad ogni modo in tutti i casi chi decide la partecipazione del rappresentante della Commissione è l'ambasciatore che ricopre la carica di presidente di turno dei Nove e quindi la sua decisione è soggetta alle direttive del suo governo e all'intenzione che quest'ultimo ha di sottolineare più o meno il carattere comunitario della collaborazione fra i Nove.

Questi ultimi esempi permettono di giungere ad una prima serie di riflessioni.

Innanzitutto non vi è nessuna regola precisa che riconosca il diritto della Commissione a partecipare ai lavori della cooperazione politica: la Commissione è solo invitata a far conoscere il suo parere secondo «la pratica in vigore», il che non vuole dire necessariamente che essa debba prendere parte alle attività della cooperazione. Tutto quindi dipende dal valore che viene attribuito a questa prassi. Certo oggi è difficile che si torni indietro ai tempi dell'esclusione totale della Commissione dall'ambito della cooperazione. La tendenza va esattamente in senso contrario; tuttavia il legame continua a rimanere molto labile.

Inoltre, ed è questa la seconda riflessione, la volontà della presidenza del Consiglio o del Comitato politico è decisiva nell'accrescere o nel diminuire questa partecipazione. Se i piccoli paesi sono quasi costretti a servirsi della struttura della Commissione per sopperire alle proprie deficienze interne, uguale discorso non vale per i grandi paesi i quali, al contrario, sono tentati ad affidarsi quasi esclusivamente alla propria rete d'informazioni e di rappresentanza diplomatica.

In definitiva il contatto con la Commissione, anche se oggi va consoli-

dandosi, rimane episodico e superficiale. Essa è coinvolta nella cooperazione solo grazie alla prassi e all'invito tacito della presidenza. A meno che, come è successo nel caso della Csce, la sua partecipazione non sia stata chiesta ufficialmente dalla Conferenza dei ministri degli esteri e confermata dal Consiglio comunitario che ne perfeziona giuridicamente l'atto.

La partecipazione del Coreper e del Parlamento europeo alla Cpe

Prima di passare alle conclusioni è utile esaminare altri due aspetti del coordinamento fra istituzioni comunitarie ed organi della cooperazione. Essi riguardano il ruolo giocato rispettivamente dal Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper) e dal Parlamento europeo nell'elaborazione delle decisioni che riguardano la cooperazione politica.

Per quanto riguarda il Coreper c'è da dire che è l'organismo comunitario che più ha sofferto della nascita della cooperazione politica. Il suo ruolo è stato sempre quello di filtro fra le iniziative della Commissione e le attività del Consiglio dei ministri. Venendo meno le iniziative della Commissione nel campo della cooperazione politica (dal momento che questo ruolo è assegnato al Comitato politico), il Coreper si è visto relegato in secondo piano. Questo fatto viene a galla allorquando il Consiglio dei ministri deve decidere a chi delegare una determinata materia. Avviene infatti con una certa frequenza che sorgano delle difficoltà nello stabilire se un problema riveste più carattere politico o carattere economico. Ed il Coreper è costretto spesso a difendersi. Nella disputa che segue fra Comitato politico e Coreper, la Commissione riesce qualche volta ad inserirsi con successo grazie alla sua compattezza e alla rapidità con cui i suoi servizi predispongono le informazioni necessarie. Non vi è dubbio che la Commissione tenda piuttosto a prendere le difese del Coreper, se non altro perché esso fa parte della struttura comunitaria: la questione è ovviamente abbastanza ironica, soprattutto se si ricorda con quanto accanimento la Commissione ha a suo tempo combattuto l'emergere prepotente del Coreper, quale meccanismo di filtro con il Consiglio. Ed è davvero una specie di nemesi storica quella che vede oggi la Commissione costretta ad intervenire in favore del Coreper.

D'altronde per spiegare certe difficoltà che il Coreper incontra nell'inserirsi nell'attività della cooperazione politica bisogna rifarsi all'origine di questo organismo e del Comitato politico stesso. Bisogna cioè arrivare ad analizzare il rapporto fra diplomazie nazionali e Consiglio, e, più in particolare, fra rami delle diplomazie nazionali e Consiglio. L'origine dei rappresentanti del Coreper e del Comitato politico è infatti la stessa, cioè i Ministeri degli affari esteri, ma la loro competenza all'interno dei Ministeri e i loro rapporti col Consiglio dei ministri sono diversi e, spesso, separati formalmente. È indubbio quindi che in molti casi giochi una certa gelosia e un

certo conflitto di competenze sulle varie materie da trattare. Proprio per risolvere queste disarmonie sono avvenuti alcuni incontri fra Comitato politico e Coreper ma i risultati, fino ad oggi, non sono stati buoni.

Un'ultima parola, prima di passare alle conclusioni, merita la partecipazione del Parlamento europeo al controllo dell'attività di cooperazione politica. Anche in questo caso il grado di coinvolgimento è andato aumentando.

Originariamente, a seguito del primo rapporto Davignon, il Parlamento partecipava in modo molto limitato alle attività della cooperazione politica: il tutto consisteva in due colloqui a scadenza semestrale fra la Commissione politica del Parlamento medesimo e i ministri degli esteri (ma molto più spesso si trattava di un solo ministro per volta) e in una comunicazione orale, in aula, da parte del presidente del Consiglio in carica sull'evoluzione dei lavori in materia di cooperazione politica. Oggi, a seguito del secondo rapporto Davignon del 1973, i colloqui fra Commissione politica e ministri degli esteri sono arrivati a quattro all'anno. Inoltre, i parlamentari possono rivolgere interrogazioni scritte ed anche orali, con o senza discussione in aula, al presidente di turno del Consiglio. Non sempre, però, il presidente accetta di rispondere in aula alle interrogazioni orali: è più facile che la risposta venga data per iscritto.

Malgrado questi miglioramenti, la partecipazione del Parlamento europeo alla cooperazione politica può essere considerata irrilevante. Non solo essa avviene sempre a posteriori, in sede di bilancio dell'attività svolta, ma ha anche carattere rigidamente consultivo. Ciò significa che, proprio nel momento stesso in cui il Parlamento è riuscito in qualche modo, dopo anni di lotte, a strappare al Consiglio comunitario limitati, ma significativi poteri (ad esempio nel campo del controllo del bilancio), esso si è visto nuovamente distanziare dal Consiglio in tutto un settore di attività dai confini estremamente vasti.

Di questa situazione di distacco si rendono perfettamente conto gli stessi parlamentari. Nel loro ultimo rapporto sulla cooperazione politica propongono alcuni accorgimenti per il miglioramento delle procedure in atto¹³. Le lamentele maggiori riguardano la scarsità delle informazioni, la poca sensibilità dimostrata dai ministri degli esteri e dalla Commissione verso le esigenze di controllo del Parlamento europeo, la brevità del tempo dedicato ai colloqui ed il fatto che i dibattiti avvengano sempre dopo che le decisioni sono state prese. È questo, per certi aspetti, un problema che riguarda tutti i parlamenti occidentali, dove il controllo sulla politica estera si dimostra sempre problematico. Nel caso del Parlamento europeo, tuttavia, mancano anche gli strumenti adeguati per poter esercitare tale controllo.

¹³ Ampio spazio ai rapporti fra Parlamento e strumenti della cooperazione politica è dedicato nella parte centrale del rapporto di Erik Blumenfeld (pp. 19-23), Parlamento europeo 49335/riv. II.

Inoltre il Parlamento europeo incontra spesso delle forti difficoltà ad individuare l'interlocutore delle proprie interrogazioni: accade infatti che su determinati argomenti, in cui l'aspetto economico si mescola con quello di politica estera, non sia ben chiaro se il destinatario debba essere il Consiglio comunitario o la Conferenza dei ministri degli esteri. Ritorna qui fuori il problema della dicotomia formale fra i temi e le attività della cooperazione politica da una parte e di quella comunitaria dall'altra¹⁴. E questa volta ad esserne vittima è lo stesso Parlamento europeo, che è costretto a svolgere nell'incertezza il suo compito di controllo politico, già di per sé limitato e parziale.

I limiti del coordinamento

Il fatto che la necessità del coordinamento della cooperazione politica con l'attività comunitaria si sia imposto in tutta la sua evidenza fin dall'inizio ha certamente facilitato il processo di graduale avvicinamento delle due «gambe» dell'Europa. Oggi moltissimi problemi di coordinamento e di competenza che appena alcuni anni fa parevano insolubili, non rivestono più alcuna importanza. Abbiamo visto in più occasioni l'attività economica della Ce fornire il supporto concreto alle iniziative della cooperazione politica (come nel caso degli aiuti al Portogallo). Abbiamo assistito, in alcune occasioni (come quella rimasta famosa delle dichiarazioni di Ortoli sulla Spagna), all'iniziativa politica autonoma della Commissione nel campo della politica estera e al successivo allineamento dello stesso Consiglio (anche se preceduto da proteste per lo sconfinamento della Commissione) sulle posizioni della Commissione. Siamo testimoni, più concretamente, di un continuo travaso d'informazioni e di lavoro ad un certo livello di formazione delle decisioni, fra Commissione e Coreper da una parte e Comitato politico dall'altra. Tutto ciò dimostra un certo grado di elasticità e di adattamento della cooperazione politica.

Accanto a questi aspetti, certamente positivi, permangono tuttavia numerose zone di ombra. La prima e più importante è che il decision-making rimane nettamente distinto, sia che si considerino le modalità sia che si guardi al controllo della decisione. La volontà di distinguere chiaramente le due strutture istituzionali è confermata anche da Tindemans nel suo rapporto sull'Unione europea: e ciò è tanto più significativo se si considera che il primo ministro belga ha ricoperto, nella stesura del suo rapporto, il ruolo di portavoce della volontà dei Nove e ne ha quindi fedelmente riportato gli

¹⁴ Cenni al problema della dicotomia fra cooperazione politica e attività comunitaria e del suo effetto sul ruolo del Parlamento europeo si trovano in una nota informativa del gruppo democratico cristiano del Parlamento europeo: Parlamento Europeo — Gruppo democratico cristiano — Segretariato. Nota informativa sul rapporto Blumenfeld, Doc / 6/1040/77 GP.

orientamenti di fondo¹⁵. Il futuro, cioè, della cooperazione politica, almeno nella visione che ne hanno i governi, è quello di rimanere uno strumento di collaborazione diverso da quello comunitario e, quindi, di continuare a rispondere ad un metodo di integrazione strettamente diplomatico e intergovernativo, con ben poche concessioni a forme di sovranazionalità o a contaminazioni di tipo comunitario.

La seconda debolezza sta nell'incertezza che nasce dalla mancanza di regole precise: in assenza di testi giuridici che definiscano meglio ruoli e competenze, tutto è lasciato alla volontà degli stati membri e al ruolo della presidenza di turno. La stessa partecipazione della Commissione ai lavori della cooperazione politica riveste un carattere di grande precarietà. Il coordinamento rimane essenzialmente un fatto volontaristico ed è quindi possibile assistere a continui alti e bassi nel grado di partecipazione degli organismi comunitari alla cooperazione. Ai livelli inferiori, inoltre, il coordinamento scompare quasi del tutto: corrispondenti, ambasciatori ed esperti dei gruppi ad hoc agiscono in totale indipendenza e quasi sempre senza l'apporto di funzionari comunitari¹⁶. Ciò porta a complicare ulteriormente il problema del passaggio delle informazioni da una struttura all'altra, dal momento che quasi l'intera rete diplomatica sfugge all'impegno del coordinamento. Per di più, questioni di confidenzialità tendono a creare ulteriori barriere alla consultazione reciproca, come è il caso della rete di telex (Coreu) collocata nelle 9 capitali europee ed esclusivamente utilizzata dall'apparato diplomatico: la Commissione ne è ovviamente esclusa od è informata del contenuto dei messaggi trasmessi solo dopo molte ore ed unicamente nei casi in cui la presidenza di turno decida di metterla al corrente degli avvenimenti.

Ma a confermare chiaramente la separazione del decision-making della cooperazione politica da quello dell'attività comunitaria, ed è questa la terza osservazione, basta tenere presente il ruolo svolto dalla Commissione nei confronti della cooperazione politica. Esso, nel migliore dei casi, è di partecipazione all'elaborazione delle decisioni o d'informazione o, anche solo, di semplice osservazione: ma mai si tratta di un ruolo d'iniziativa, che è d'altronde l'unico a caratterizzare il contenuto comunitario dell'attività della Commissione. Mancando questo ruolo manca qualsiasi sostanziale in-

¹⁵ Nell'affrontare il problema del centro di decisione unico, il premier belga Tindemans afferma nel suo rapporto sull'Unione europea che: «l'esistenza di un centro di decisione unico non significa che debba instaurarsi una confusione tra le attività che attualmente riguardano la Comunità da un lato e la cooperazione politica dall'altro. La diversa natura dei problemi non impone che questi siano tutti trattati secondo le stesse procedure». «Bollettino Ce», Supplemento, 1/76.

¹⁶ Questo parere è espresso anche nella nota informativa del gruppo democratico cristiano del Parlamento europeo (vedi per la fonte nota 14). A pag. 3-4 ricorda che: «Le maggiori resistenze alla partecipazione attiva della Commissione alla cooperazione politica sussistono non tanto ad alti livelli — vale a dire a livello di ministri degli affari esteri — quanto piuttosto, e non sorprende, a livello inferiore, vale a dire quello di alti funzionari nazionali che della cooperazione politica europea costituiscono l'infrastruttura».

interpretazione fra le due strutture decisionali. Per quanto si possa fare praticamente per armonizzare le attività e le posizioni della cooperazione politica e di quella comunitaria, sarà ben difficile che la convergenza fra di esse possa andare oltre un certo limite.

Certamente l'esperienza vissuta fino ad oggi tende ad indicarci che alcuni miglioramenti sono ancora possibili. È possibile, cioè, che attraverso degli accorgimenti tecnici si arrivi ad un coordinamento più stretto fra i due campi d'attività. Si può pensare ad un ruolo più autorevole del Consiglio europeo ove finiscano per scomparire le distinzioni fra le materie, o alla costituzione di un Ufficio per la cooperazione politica presso il Segretariato del Consiglio o, più in generale, ad un coinvolgimento più stretto della Commissione nei lavori del Comitato politico. Ma pur sempre il problema della convivenza fra cooperazione politica e attività comunitarie rimane un fatto politico. Lo ha molto onestamente riconosciuto lo stesso ministro degli esteri belga Henry Simonet in un intervento di fronte al Parlamento europeo nel novembre del 1977. Egli ha dichiarato che, per quanto riguarda la possibilità d'assorbire la cooperazione politica nei meccanismi comunitari, bisogna constatare che — se anche questo rimane un obiettivo a lungo termine — certi stati non sono oggi disposti ad andare oltre a ciò che esiste o non vogliono impegnarsi in un processo decisionale che porti ad una vera e propria politica estera europea¹⁷. Proprio in mancanza di ciò, la cooperazione politica basata esclusivamente sulle volontà politiche nazionali resta, secondo Simonet, «precaria, reversibile e suscettibile di eccezioni anche numerose». Il che potrebbe finire per ripercuotersi in futuro anche sulla convergenza faticosamente raggiunta in questi ultimi anni. La soluzione definitiva di questo problema rimane quindi legata ad una riforma istituzionale di ampio respiro dell'insieme dei meccanismi della cooperazione politica e di quelli comunitari; in una parola, al salto qualitativo verso l'Unione politica dell'Europa.

¹⁷ Un resoconto del dibattito svoltosi il 15 novembre 1977 si può trovare, oltre che nei resoconti ufficiali del Parlamento europeo, in «Agence Europe», n. 2328, 16 novembre 1977, p. 4.

IV. Strutture decisionali nazionali e cooperazione politica europea

di William Wallace

Le rivalità amministrative interministeriali

La separazione della Cpe dalle ormai collaudate procedure della Ce, sottolineata per ragioni essenzialmente politiche nel Rapporto Davignon, rifletteva un'esistenza e altrettanto ben collaudata divisione di competenze nei Ministeri degli esteri dei governi membri, soprattutto a Parigi e a Bonn. Questa divisione organizzativa tra le direzioni politica ed economica in seno ad ogni Ministero degli esteri, la prima al di fuori del meccanismo interministeriale per il coordinamento della politica « europea », la seconda collegata ad un sistema di relazioni che divideva con i Ministeri economici, ha rafforzato la differenza tra i due complessi di procedure: l'uno a Bruxelles, l'altro itinerante nelle varie capitali degli stati membri. Nello stesso tempo, tuttavia, come l'esperienza ha dimostrato ai ministri degli esteri, al Comitato politico, al Coreper e alla Commissione che i problemi internazionali da affrontare sono troppo complessi per poter essere nettamente separati in due distinti comportamenti, l'uno « politico » e l'altro « economico », così in un modo o nell'altro i Ministeri degli esteri nazionali hanno cominciato a modificare le loro strutture per far fronte all'inevitabile sovrapposizione delle formulazioni politiche e delle decisioni da prendere.

I Ministeri degli esteri inizialmente furono attratti dalle procedure della cooperazione politica, perché si trattava di un processo che oltre a richiedere le tradizionali tecniche diplomatiche, era anche del tutto estraneo alle necessarie ma irritanti lungaggini della consultazione e della contrattazione interministeriale che le questioni della Comunità europea gli imponevano: cioè a dire, era completamente sotto il controllo del Ministero degli esteri.

William Wallace è direttore delle ricerche del Royal Institute of International Affairs di Londra. Traduzione dall'inglese di Danila Visca.

Senza il proposto segretariato politico, senza un ente «sovranazionale» per proporre iniziative o per presentare proposte alternative, la cooperazione politica si basava interamente su funzionari nazionali — e, per giunta, su funzionari tratti dal nucleo tradizionalmente organizzato su base geografica dei loro Ministeri degli esteri, le direzioni politiche.

All'inizio, quindi, la procedura Davignon si adattò abbastanza facilmente alle strutture nazionali esistenti del policy-making. I direttori politici assunsero un ruolo che avevano già svolto, seppur con minore intensità, nel quadro delle consultazioni politiche della Nato, e — meno frequentemente — durante le assemblee generali alle Nazioni unite. Un altro nucleo di funzionari di grado inferiore delle loro direzioni furono designati a rappresentare i governi nei gruppi di studio, man mano che venivano istituiti. Nella maggioranza dei casi il consigliere responsabile delle relazioni bilaterali dell'Europa occidentale diventò automaticamente il corrispondente della Cpe. Man mano che la cooperazione politica si diffondeva nelle ambasciate presso i paesi terzi e nelle missioni presso le organizzazioni internazionali le nuove competenze venivano aggiunte alla gamma di responsabilità tradizionali delle sezioni politiche — mentre le sezioni economiche rimanevano responsabili delle questioni comunitarie. La divisione degli argomenti da trattare nell'ambito della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa in «panieri» economici e politici, ciascuno controllato da distinte commissioni di lavoro, si adattava abbastanza bene a questa divisione organizzativa; tuttavia ci furono delle occasioni, durante le prime discussioni della Comunità sui contatti con il Comecon e su una politica concertata nei confronti dei paesi estereuropei, in cui i comitati del Consiglio costituiti da rappresentanti delle direzioni economiche dei Ministeri degli esteri fecero pressione per fare delle concessioni su punti di grande rilevanza politica che i loro colleghi si sforzavano al contrario di tenersi fermi per usarli come elementi di contrattazione diretta a Helsinki o a Ginevra.

Come si espresse un partecipante: «tutte le gelosie interdipartimentali potevano abbattersi sulla crescita di un sistema separato ed esclusivo nato a fianco delle procedure ormai altamente elaborate della Ce». In assenza di qualsiasi struttura o segretariato istituzionale, le personalità e le relazioni personali avevano necessariamente un'importanza fondamentale per il funzionamento della cooperazione politica sia nello stabilire il «rapporto» tra direttori politici che è stato alla base del funzionamento del Comitato politico, sia nel costruire la più ampia rete di rapporti informali tra capi di divisione e funzionari di concetto nei diversi Ministeri degli esteri promossa dai gruppi di lavoro. Queste personalità portarono con sé i propri preconcetti, il proprio orgoglio e prestigio, il proprio risentimento per l'intromissione delle direzioni economiche nel campo di competenza della direzione politica, e, assai più, per l'intromissione degli altri ministeri nazionali nelle questioni di pertinenza dei Ministeri degli esteri cui lo sviluppo delle politiche

comunitarie avevano condotto. Alcuni, naturalmente, sentivano e si risentivano di questa intromissione piú di altri. In uno o due paesi membri la reazione a questo nuovo corpo indipendente da parte delle rappresentanze permanenti e degli addetti al coordinamento della politica nazionale nei confronti delle Comunità provocò rivalità burocratiche che non si sarebbero potute evitare, neanche se i funzionari che si occupavano della cooperazione politica l'avessero voluto.

Così in altri Ministeri degli esteri — perfino nei Paesi Bassi, apparentemente una roccaforte della politica di integrazione europea — si dava un tacito ma notevole appoggio alla tesi adottata pubblicamente dal governo francese, per cui le procedure della cooperazione politica si dovevano tenere distinte da quelle riguardanti questioni di competenza dei trattati di Parigi e di Roma. Perfino nel 1975, dopo cinque anni d'esperienza, il governo inglese con il suo particolare tipo d'organizzazione del Ministero degli esteri, era il solo stato membro a inviare regolarmente un funzionario della sua Rappresentanza permanente agli incontri del Comitato politico, e all'occasione ad includere il suo direttore politico nella delegazione per una sessione del Consiglio dei ministri comunitario. I contatti fra la Rappresentanza permanente francese e la direzione politica del Quai d'Orsay stavano migliorando solo lentamente, grazie sia a cambiamenti di personale che all'atteggiamento piú disteso del regime giscardiano nei riguardi della Comunità europea.

Anche in Germania, gli scambi d'informazione sui problemi delle relazioni estere europee apparivano assai difficili; le competenze amministrative nazionali venivano difese strenuamente e la «leadership» del Ministero dell'economia nelle questioni di politica comunitaria aveva ceduto solo parzialmente agli interventi del Ministero degli esteri. Ma in nessuno dei Ministeri degli esteri dei Nove il contatto tra le gerarchie parallele responsabili della cooperazione politica e degli aspetti interni ed esteri della politica comunitaria era ancora perfetto. Alcuni funzionari della Commissione notarono tristemente che alla riunione del Comitato politico nel giugno del 1975 i rappresentanti nazionali avevano discusso, tra l'altro, dello sviluppo delle relazioni Nord-Sud senza alcuna previa conoscenza di una proposta della Commissione su questo stesso argomento, o delle relazioni fatte pervenire qualche tempo prima alle direzioni economiche e discusse entro il quadro comunitario.

La procedura della cooperazione politica inizialmente era stata così modesta che la maggioranza dei funzionari nazionali non prevede molti problemi di gestione o di coordinamento con altri aspetti della politica estera. Il lento ritmo delle consultazioni previsto nel Rapporto di Lussemburgo, per cui i ministri degli esteri si dovevano consultare solo due volte l'anno, i direttori politici trimestralmente, e altri gruppi previsti «ove necessario... per occuparsi di specifici argomenti», non faceva presagire che i Ministeri

degli esteri dovessero accollarsi un onere eccessivo. I governi piú comunitari ritenevano che questa procedura su piccola scala, una volta avviata, a poco a poco potesse essere inserita senza troppa difficoltà nel meccanismo comunitario esistente per formulare la politica europea. Quelli meno comunitari non prevedevano che avrebbe posto grossi problemi al tradizionale apparato del Ministero degli esteri.

Man mano che l'argomento e l'attività della cooperazione politica si andavano espandendo, soprattutto a partire dalla crisi del 1973-74, due opposte pressioni hanno pesato sui Ministeri degli esteri: il loro riconoscimento dell'impossibilità di separare la dimensione politica da quella economica nelle questioni che stavano venendo alla ribalta, specie nel dialogo euro-arabo e nelle relazioni con la Grecia e la Turchia sulla questione di Cipro; e la loro comprensione che il crescente onere di lavoro e di viaggi imposto a coloro che erano direttamente implicati nella cooperazione politica aveva reso inattuabile integrare le loro responsabilità con quelle sostenute dai funzionari responsabili delle questioni comunitarie, già pesantemente oberati di impegni. Finora a queste pressioni si sono avute reazioni diverse. Alcuni hanno cercato di separare la gestione delle relazioni bilaterali dalle consultazioni multilaterali, per distribuire il carico; parecchi hanno istituito unità speciali, al di fuori della gerarchia ministeriale regolare, per gestire iniziative complesse come il dialogo euro-arabo. Piccole, o anche grandi, ristrutturazioni interne sono state effettuate in parecchi Ministeri degli esteri nazionali proprio in funzione delle necessità della cooperazione politica. È prevedibile che ci sarà bisogno di ulteriori modifiche nella struttura e nella distribuzione delle responsabilità man mano che la cooperazione politica si svilupperà.

La struttura amministrativa nazionale della Cpe

La presidenza di turno impone l'onere piú grave ai governi nazionali. La raccomandazione del Rapporto di Lussemburgo che gli incontri di norma si tengano «nel paese il cui rappresentante ha assunto la presidenza», accettata per venire incontro alla richiesta francese di tenere la Cpe il piú possibile separata dall'influenza contaminante delle istituzioni di Bruxelles, ha in effetti innescato un meccanismo assai oneroso. Durante i primi due o tre anni di attività, il ruolo del presidente non era andato molto oltre al presiedere gli incontri, tentare di promuovere un compromesso tra punti di vista divergenti e incontrare la stampa in rappresentanza dei suoi colleghi al termine di ogni «conferenza» ministeriale. Il mancato accordo sulla proposta del presidente Pompidou di un segretariato politico, nel 1972, evidenziò che con l'espandersi della cooperazione politica la presidenza avrebbe dovuto sostenere un ruolo maggiore.

Il rapporto di Copenaghen del 1973 registrava (al par.8) il ruolo ormai fondamentale della presidenza, «per quanto riguarda il lavoro interno della cooperazione politica». «L'esperienza ha anche dimostrato», aggiungeva, «che il compito della presidenza presenta un onere amministrativo particolarmente pesante». Il peso di questo onere aumentò nei 18 mesi seguenti. La creazione del sistema Coreu dette al Ministero degli esteri della presidenza di turno un altro compito coordinativo e amministrativo. La stessa organizzazione di riunioni estremamente informali, come quella inaugurata dai tedeschi a Gymnich, ove per un week-end i ministri degli esteri dei Nove si riunirono in uno splendido e tranquillo castello, finì per costituire un'altra responsabilità (e l'opportunità di gareggiare nell'esibizione dei tesori nazionali). L'accordo di Ottawa con gli americani sulle consultazioni tra la Cpe e il governo degli Usa aggiunse alla presidenza l'ulteriore responsabilità di farsi portavoce delle opinioni europee. Nelle organizzazioni e nelle conferenze internazionali, si seguì il modello maturato nel corso dell'esperienza nella Csce: i rappresentanti della presidenza partecipavano agli incontri e discretamente coordinavano la loro posizione con il funzionario incaricato della Commissione; con l'estendersi della cooperazione politica all'Onu il carico organizzativo aumentò progressivamente estendendo notevolmente i compiti della presidenza al di fuori della Comunità.

Assumendo la presidenza nella seconda metà del 1974 i francesi si trovarono di fronte alle conseguenze organizzative di questo ampliamento di oneri, ma apportarono pochi cambiamenti alla struttura e all'organico del Quai d'Orsay e delle missioni maggiori; infatti si convinsero che lo staff normale avrebbe potuto far fronte a questo onere supplementare ma temporaneo. Per gli irlandesi, che succedettero ai francesi nel gennaio del 1975, la presidenza nel suo complesso, e in particolare la sua dimensione nella cooperazione politica, costituì un grosso impegno. Questo impegno fu reso ancor più gravoso dall'accordo raggiunto al vertice di Parigi nel dicembre 1974, secondo cui il Parlamento europeo poteva sottoporre alla presidenza (nella persona del Ministro degli esteri del paese interessato) quesiti sulla cooperazione politica: ciò impegnava il gruppo dei corrispondenti a passare parecchio tempo con il presidente di turno per concordare le risposte. Il governo irlandese comunque si era preparato adeguatamente alla sua prima presidenza. Le tre sezioni della divisione politica furono portate a quattro, con un sostanziale aumento dell'organico (reclutato parte dalle missioni irlandesi all'estero e parte dei quadri del personale aggiuntivo allora assunto per far fronte ad una contingente espansione della diplomazia irlandese). Durante i primi sei mesi del 1975 il ministro degli esteri irlandese dedicò la maggior parte del suo tempo lavorativo ai doveri della presidenza, sia a quelli derivati dal suo ruolo comunitario, sia a quelli che scaturivano dalla cooperazione politica; al termine del periodo di presidenza gli altri membri della Comunità e gli stessi americani (per quanto riguardava l'ambito delle

consultazioni Europa-Usa) giudicarono il risultato un considerevole successo.

Da allora in ciascuna capitale i preparativi amministrativi in vista dell'assunzione della presidenza si sono essenzialmente concentrati sulle responsabilità segretariali, amministrative e rappresentative che la cooperazione politica impone al paese che detiene la presidenza. Dal momento che non esisteva alcun segretariato comune, gli irlandesi reclutarono, per il loro mandato semestrale, un gruppetto di segretari poliglotti, che poi passarono agli italiani, sperando che esso potesse costituire il nucleo di un piccolo segretariato itinerante che avrebbe favorito la continuità della pratica amministrativa e alleggerito la fatica dei successivi Ministeri degli esteri nazionali. Ma i lussemburghesi, che assunsero la presidenza nel gennaio 1976, rifiutarono di impiegarli, e la gestione della cooperazione politica ritornò così ai soli funzionari del Ministero degli esteri del paese che deteneva la presidenza.

I preparativi fatti dal governo britannico per il suo primo periodo di presidenza, nel semestre gennaio-giugno 1977, furono volti ad attribuire grande importanza alla cooperazione politica. La maggiore delle tre sezioni della speciale unità presidenziale istituita in seno al Ministero degli esteri nell'autunno del 1976 era responsabile della gestione della cooperazione politica; il corrispondente britannico e i suoi assistenti furono trasferiti a queste unità per la durata della presidenza, e fu dato loro un ulteriore appoggio. Il centro per conferenze di Lancaster House, rimesso completamente a nuovo e ristrutturato nel 1976, fu ampiamente usato per la lunga serie di incontri dei gruppi di lavoro e del Comitato politico svoltisi a Londra nei primi sei mesi del 1977. Il castello di Leeds, una grandiosa fortezza medievale cinta da un sicuro fossato e da poco acquistata dal governo, fu allestito per un week-end tipo «Gymnich». In seguito molti dei funzionari britannici interessati si resero conto che i loro coscienziosi preparativi erano stati eccessivi, e l'onere della gestione inferiore alle aspettative. Ansiosi come gli irlandesi di dimostrarsi capaci di una gestione efficace, nel novembre 1976 con un mese di anticipo sull'inizio della presidenza avevano perfino inviato dei funzionari all'Aja per chiedere se potevano rilevare subito gli archivi della presidenza, e furono sorpresi di sentirsi rispondere che non ne esistevano. Comunque, il modello creato dai britannici divenne da allora quello da imitare per far fronte alle esigenze della presidenza. Furono intraprese consultazioni, come abbiamo visto, con i predecessori alla presidenza, e in uno stadio successivo, con i loro successori, per assicurare una certa continuità; altro personale fu assegnato alla sezione del Ministero degli esteri responsabile della gestione della cooperazione politica. Furono migliorate le facilitazioni per la stampa ed istituite consultazioni speciali con l'ambasciata americana per mantenere il collegamento transatlantico. Al ministro degli esteri e ai suoi sottosegretari furono date in anticipo istruzioni sul ruolo presidenziale, e sulle sue necessità in termini di preparazione per gli incontri con il Parlamento europeo a Strasburgo e di rappresentanza all'estero. Si

ebbe parecchia attività straordinaria, sia tra ministri che tra funzionari; e dopo sei mesi di presidenza, tutti provarono un misto di stanchezza, successo e frustrazione, incerti sul reale progresso raggiunto, ma soddisfatti di aver fatto lavorare adeguatamente l'apparato.

A seguito di queste esperienze il ruolo presidenziale è divenuto un fattore importante del coinvolgimento dei governi nazionali nella cooperazione politica. Le responsabilità amministrative che comporta rappresentano una sfida per ogni diplomazia, una prova della sua efficienza e capacità. I doveri di rappresentanza danno a ciascun ministro degli esteri e ai suoi funzionari l'opportunità di svolgere per sei mesi un ruolo più ampio e più appariscente sulla scena internazionale. Ciascuna capitale diventa a turno il punto centrale di una più intensa attività diplomatica, sia nei confronti dell'ambasciata americana a far da tramite tra l'amministrazione statunitense e la cooperazione politica europea, sia nei confronti delle altre ambasciate, come quella giapponese, rafforzate per meglio seguire gli sviluppi diplomatici europei, sia infine con un maggior numero di giornalisti stranieri accalcati attorno ai ministri e ai funzionari incaricati della Cpe. Nei paesi terzi e nelle organizzazioni internazionali, i diplomatici sostengono l'onere supplementare dell'amministrazione e dell'informazione, e gustano il compito straordinario di fare da presidenti e portavoce dei Nove. Assieme alle opportunità arrivano però anche le frustrazioni. Funzionari che per sei mesi hanno lavorato sodo per gettare le basi di un nuovo accordo o di una nuova formulazione politica spesso si trovano, al termine del loro incarico, a veder accreditare dei propri successi la nuova presidenza. Il problema d'assicurare la continuità da una presidenza all'altra, in assenza di un segretariato, ha continuato a sollecitare l'attenzione governativa. Molto discretamente, al termine della presidenza inglese, un funzionario della sezione per la cooperazione politica dell'Unità presidenziale fu distaccato presso il ministero degli esteri belga, e raggiunto da un funzionario danese analogamente distaccato per sei mesi prima del periodo di presidenza danese¹.

I parlamenti nazionali sono poco coinvolti nel processo di cooperazione politica; anzi, la maggioranza dei parlamentari di tutti gli stati membri della Comunità ha solo la più vaga cognizione di ciò che implica la cooperazione politica europea e degli argomenti che tratta. Il governo irlandese fornisce informazioni sugli incontri della cooperazione politica nei suoi rapporti semestrali al parlamento; l'argomento è ugualmente accennato nei rapporti scritti e orali alle commissioni degli esteri dei parlamenti danese, olandese e tedesco. Ma il riserbo su queste discussioni intergovernative è ampiamente

¹ Per ulteriori informazioni sul ruolo della presidenza, cfr. Helen Wallace e Geoffrey Edwards, *European Community: The Evolving Role of the Presidency of the Council*. International affairs, ottobre 1976. Una versione riveduta e ampliata di questa ricerca è stata pubblicata come rapporto dal Federal Trust for Education and Research nell'agosto 1977.

osservato, così che perfino ai pochi parlamentari nazionali concretamente interessati alla politica estera si dà solo un'idea generica delle questioni in discussione. Quelli che sono membri della Commissione politica del Parlamento europeo si trovano in una situazione migliore, poiché hanno la possibilità di interrogare a porte chiuse il ministro degli esteri del governo che detiene la presidenza. Si dice che occasionalmente furono mostrate copie di telegrammi Coreu al presidente della Commissione degli affari esteri dell'Assemblea nazionale francese; questi colse l'occasione per protestare regolarmente al Quai d'Orsay, in omaggio alla memoria del presidente De Gaulle, per i riferimenti alla presenza di rappresentanti della Commissione nelle discussioni dei gruppi di studio.

Il panorama delle capitali

I problemi nati nei Ministeri degli esteri maggiori sono stati di qualità diversa di quelli nei paesi minori. Per la Germania, la Francia, l'Italia e la Gran Bretagna, la mole stessa dei loro Ministeri degli esteri pone problemi di coordinamento interno. In Germania e in Francia, in particolare, le strutture gerarchiche sono formalmente stabilite e difficili da modificare; tradizionalmente non si incoraggiano contatti informali tra funzionari di grado inferiore delle varie direzioni. L'ampiezza e la gamma dei loro interessi in politica estera coinvolge direttamente questi paesi maggiori in tutte le questioni discusse nell'ambito della cooperazione politica, implicando un crescente numero di funzionari delle varie divisioni ministeriali nella formulazione e nella presentazione delle posizioni nazionali.

La struttura del Quai d'Orsay sotto certi aspetti fu adattata assai facilmente alla procedura della Cpe. La direzione politica, una delle tre «grandi» direzioni che avevano dominato il Quai fin dalla II guerra mondiale, era responsabile della gestione delle relazioni politiche con tutti i paesi terzi. Perciò il direttore politico poteva parlare con competenza su tutti gli argomenti all'ordine del giorno del Comitato politico, e tutti i rappresentanti francesi nei gruppi di studio erano in collegamento con lui. Il vice direttore politico divideva l'onere di questo lavoro multilaterale. Alle loro dipendenze la sottodirezione dell'Europa occidentale, il cui capo fungeva da corrispondente ed era anche responsabile delle relazioni bilaterali con 6 degli altri 8 stati membri, controllava la conformità delle iniziative delle altre sotto-direzioni alle esigenze della cooperazione politica, e la loro osservanza delle grandi linee della politica francese (scoraggiare la presenza della Commissione, difendere i propri particolari campi d'interesse, e così via). Qui, come altrove, la formulazione della politica nazionale era totalmente estranea alle procedure stabilite per coordinare le questioni comunitarie. Riguardo alle questioni istituzionali, la sotto-direzione dell'Europa occiden-

tale soleva tenersi in contatto con i funzionari della direzione legale e dell'ufficio per la cooperazione economica della direzione economica; le questioni piú grosse dell'Unione europea necessariamente implicavano discussioni interministeriali ad alto livello. Ma per le questioni della cooperazione politica in senso stretto la direzione politica agiva autonomamente, sotto la guida generale del ministro e del suo gabinetto e con interventi occasionali da parte dell'Eliseo.

La riorganizzazione del Quai d'Orsay, annunciata nell'ottobre del 1976, teoricamente modifica in maniera fondamentale questo modello di gestione politica. La creazione di numerose direzioni geografiche (proposta dal comitato dei funzionari incaricati della riorganizzazione) separerebbe la gestione delle relazioni bilaterali dalla cooperazione multilaterale — riunendo alle direzioni politica, economica e culturale precedentemente predominanti le varie dimensioni delle relazioni francesi con, ad esempio, l'Algeria o il Sud Africa, e lasciando solo le questioni strettamente multilaterali alle direzioni funzionali.

Il predominio del direttore politico al Quai d'Orsay, la sua non chiara relazione con il segretario generale e il suo enorme onere di impegni e di viaggi fu uno dei molti fattori che influirono sulla forma della riorganizzazione. Ma le nuove competenze fecero nascere al direttore politico un problema già familiare alle sue controparti tedesca e britannica: quello di non essere in grado di parlare con sicurezza e competenza nel Comitato politico su questioni che rientravano nelle competenze dei suoi colleghi.

All'inizio dell'estate del 1977 la riorganizzazione era ancora in discussione; solo le sezioni asiatiche delle direzioni funzionali erano state riorganizzate; perciò il modello futuro dell'organizzazione del Quai d'Orsay rimase in questione. Nel frattempo i problemi della gestione del dialogo euro-arabo avevano portato alla creazione di una piccola unità speciale, sotto un funzionario di grado superiore responsabile presso il direttore politico ma in grado anche di consultarsi con la direzione economica su base autorevole.

La divisione delle responsabilità nell'Auswärtiges Amt ha seguito un modello un po' diverso. Il corrispondente tedesco dirige una piccola divisione della direzione politica responsabile solo delle questioni multilaterali della cooperazione europea, separata dal trust principale del «policy-making» nei confronti delle Comunità, di cui è responsabile la Direzione economica, che rende conto ad un altro staatsminister, sovrintende al dialogo con il ministro dell'economia ed è in comunicazione con la rappresentanza permanente a Bruxelles. Delle relazioni con i paesi del Terzo mondo è responsabile una terza Direzione, con un altro direttore, così che sulle questioni del Terzo mondo il direttore politico tedesco finisce per parlare nel Comitato politico con una certa insicurezza. Per far fronte alla struttura ancora relativamente rigida dell'Auswärtiges Amt, erano state create delle unità speciali addette sia alla Csce che al dialogo euro-arabo, a capo delle

quali erano stati posti funzionari di grado superiore perché potessero intervenire autorevolmente nelle discussioni nelle diverse Direzioni. Finora questa struttura è stata sufficiente per il contributo tedesco alla cooperazione politica, anche se non senza qualche discontinuità tra la politica relativa alle questioni comunitarie e le consultazioni politiche. Tuttavia va considerata una sistemazione transitoria, che non può sopravvivere ad un'attività più intensa.

Il Ministero degli esteri inglese è organizzato su base dipartimentale, senza una sovrastruttura di direzioni ad impedire l'elasticità di adattamento e ad ostacolare la comunicazione tra i dipartimenti. Giungendo tardi alla cooperazione politica, nel 1972, la responsabilità immediata fu aggiunta alla struttura già esistente per la formulazione e gestione della politica comunitaria. Il dipartimento dell'integrazione europea perciò fu diviso in due parti, responsabili rispettivamente delle questioni interne ed estere; il capo del secondo dipartimento divenne il corrispondente inglese, con sezioni subordinate responsabili sia delle relazioni estere comunitarie sia della cooperazione politica. Per le materie di competenza dei trattati faceva capo al sottosegretario per le questioni comunitarie, e per le questioni politiche al sottosegretario per le questioni europee, Nato e Est-Ovest. Quest'ultimo divenne il « direttore politico » inglese, un concetto nuovo per il Ministero, che però divenne un titolo riconosciuto nel 1975. Per la Csece la responsabilità era divisa fra questa sezione e il dipartimento est-europeo e sovietico; per il dialogo euro-arabo, all'inizio fu sempre questa sezione ad assumersi la responsabilità del coordinamento, ma per varie ragioni nella primavera del 1976 fu creata una distinta unità speciale diretta da un vice sottosegretario.

I vantaggi di queste modifiche stanno in parte nell'aver concentrato a livello d'ufficio le questioni comunitarie ed extracomunitarie, e in parte nell'aver alleggerito il peso che ricadeva sul direttore politico designato. I loro svantaggi, inevitabilmente, furono che il direttore politico non sempre poteva parlare con competenza e autorità su tutte le questioni di fronte al Comitato politico, e che col diffondersi del lavoro della cooperazione politica si faceva sempre più difficile per questo dipartimento, pure abbastanza ampio, tenersi aggiornato sugli affari correnti.

Non c'era tuttavia alcuna struttura formale per coordinare la cooperazione politica al di sopra di questo livello. L'unità del Gabinetto del primo ministro responsabile del coordinamento della politica inglese verso le Comunità europee non si occupava di consultazioni politiche, e i suoi membri nel 1975-76 accusarono una notevole disinformazione sulle procedure della cooperazione politica come tale.

In Italia, come in Francia, l'esistenza di una forte direzione politica nel Ministero degli affari esteri contribuì a facilitare l'adattamento alle esigenze iniziali della cooperazione politica. Il corrispondente italiano dirige una piccola sezione della direzione degli affari politici responsabile del contri-

buto italiano al sistema Coreu per aiutare il direttore politico a far fronte alle sue responsabilità nei confronti della Cpe, e per garantire che le altre sezioni adempiano i loro obblighi in seno ai vari gruppi di lavoro. La nascita del Consiglio europeo dei capi di stato e governo ha dato alle funzioni del presidente del Consiglio italiano un certo ruolo nelle questioni relative alla cooperazione politica, ma nella preparazione degli incontri del Consiglio europeo lo staff della sezione del corrispondente del Ministero degli esteri si limita a spostarsi temporaneamente nell'ufficio del presidente stesso.

Per i paesi minori, il problema della coesione e del coordinamento interno è necessariamente meno preoccupante. Di fatto, per il Lussemburgo non esiste. Durante la presidenza del Lussemburgo un unico funzionario diresse quattro differenti commissioni di studio, fornendo in se stesso il filo della continuità e della coesione tra le loro distinte discussioni. Nelle gerarchie di media grandezza dei Ministeri olandese e belga era ancora possibile affidarsi in gran parte al contatto personale e alla discussione informale per la più limitata gamma di questioni della cooperazione politica in cui i rispettivi governi erano concretamente coinvolti. All'Aja, i due direttori responsabili delle questioni «europee» e «politiche» si incontravano abitualmente ogni giorno per uno scambio d'opinioni. A Bruxelles, fino ai primi del 1976, le divisioni parallele responsabili delle questioni comunitarie e delle questioni interne alla cooperazione politica, facevano capo, come le divisioni responsabili delle relazioni politiche bilaterali, al direttore politico, Davignon; la ripartizione della direzione politica in sezioni bilaterali e multilaterali, che allora ebbe luogo, fu motivata in parte dallo squilibrio che questa concentrazione di responsabilità su Davignon aveva determinato al Ministero degli esteri.

Le prospettive di riforma

La crescente convergenza tra le questioni trattate entro l'organismo della cooperazione politica e quelle che rientrano nelle competenze delle Comunità europee ha costretto i ministeri nazionali a riconsiderare il loro rapporto reciproco. Quelli che innestarono la cooperazione politica sulle sezioni del loro Ministero degli esteri quasi per nulla implicate nelle relazioni economiche estere della Comunità hanno già cominciato ad adattarsi, e probabilmente dovranno modificarsi ancora. Va rilevato che il modello di adattamento del Ministero degli esteri è assai più strettamente collegato alle tradizioni burocratiche di ciascuno stato e delle singole diplomazie che all'atteggiamento del suo governo verso l'unità europea. Nonostante il ribadito impegno del governo tedesco agli ideali dell'Unione europea, con al centro la struttura comunitaria, il suo Ministero degli esteri presenta pro-

blemi di coordinamento interno quasi altrettanto difficili da superarsi di quelli del Quai d'Orsay.

Se l'onere della cooperazione politica continua a crescere al ritmo con cui è cresciuto negli ultimi 7 anni, le sue implicazioni per l'equilibrio del lavoro nei Ministeri degli esteri si faranno assai considerevoli. In fatto di viaggi, l'onere imposto ai direttori politici è già rilevante. Un'ulteriore intensificazione delle consultazioni diminuirebbe inevitabilmente la loro capacità di svolgere un ruolo più generale in seno ai propri Ministeri degli esteri (dai quali sono già molto spesso assenti), e sosterebbe le richieste avanzate per ora in maniera informale da alcuni direttori politici per un aumento dell'organico. Il modello britannico di un direttore politico con limitate responsabilità soggettive al di fuori delle necessità della cooperazione politica stessa, o il modello proposto nelle riforme francesi di un direttore politico «specializzato», interessato principalmente alle relazioni multilaterali e alla Cpe stessa, sembrano costituire degli esempi per il futuro, nonostante gli inevitabili svantaggi che la perdita di una visione globale delle relazioni bilaterali comporterebbe. Il ruolo del corrispondente, che sotto vari aspetti si è fatto più vago man mano che i gruppi di studio hanno sviluppato una vita propria, allora diventerebbe appropriatamente quello di un assistente del direttore politico, costituendo di fatto un ufficio assegnato a ciascun direttore politico per aiutarlo nelle sue responsabilità europee. Questo collegamento diretto permetterebbe inoltre ai corrispondenti di riguadagnare influenza sui più attivi gruppi di lavoro, valendosi del peso del direttore politico ed impedendo così ai membri dei gruppi di lavoro di sviluppare un impegno verso il loro gruppo che trasforma quelli che dovevano essere (almeno nell'opinione della maggioranza dei direttori politici) semplici corpi consultivi in comitati di decision-making, e di «arrogarsi» così delle decisioni che formalmente dovrebbero essere riservate al comitato politico o al livello ministeriale.

Con l'ulteriore sviluppo della cooperazione politica, probabilmente la questione del suo raccordo con le procedure utilizzate per lo svolgimento delle attività della Comunità europea si solleverà in tutte le capitali. Finora le questioni della cooperazione politica si sono potute lasciare al di fuori dell'ampia struttura interdipartimentale sviluppatasi per conciliare le priorità divergenti in materia di competenza comunitaria. La maggioranza dei funzionari nazionali che si occupano delle specifiche politiche comunitarie sanno ancora, nella migliore delle ipotesi, assai poco della cooperazione politica; molti sono tuttora quasi completamente all'oscuro delle sue procedure o delle questioni di cui si occupa. Quei pochi funzionari statali nazionali che seguono attivamente i telegrammi Coreu e i preparativi nazionali per la Cpe, sono, con poche eccezioni, estremamente scettici su quello che considerano un esercizio puramente diplomatico. Ma è improbabile che questo divorzio della Cpe dalle questioni comunitarie possa durare a lungo. Quan-

do, nel 1975, i direttori politici proposero di utilizzare dei prestiti della Banca europea d'investimento per aiutare gli elementi piú moderati in seno alla « leadership » militare portoghese, necessariamente furono coinvolti i funzionari delle finanze e lo staff della banca centrale. Quando è in discussione il futuro delle relazioni della Jugoslavia con i suoi vicini occidentali e orientali, l'importanza dei suoi scambi agricoli con la Comunità richiede che ci si consulti con i Ministeri dell'agricoltura (come pure, naturalmente, con la Commissione stessa), e il difficile problema dell'emigrazione coinvolge altri Ministeri nazionali. La cooperazione politica finora è stata isolata, in maniera notevole, dalle politiche comunitarie delle amministrazioni nazionali; ma è improbabile che ne possa restare separata ancora a lungo.

In una struttura non istituzionalizzata come la cooperazione politica, l'importanza delle responsabilità è stata fin dall'inizio assai rilevante. A livello nazionale, inoltre, le persone e le relazioni personali hanno notevolmente influenzato lo stile e l'efficacia del policy-making in questo campo. In Italia, ad esempio, nei primi anni della cooperazione politica, le eccellenti relazioni personali tra il direttore politico e quello economico facilitarono moltissimo il coordinamento e lo scambio d'informazioni tra i loro subordinati; in Francia, a quanto si dice, all'inizio si verificò esattamente il contrario. L'interesse ministeriale, la misura in cui si richiedono informazioni sulla situazione ai funzionari e ci si aspetta che rispondano a concrete esigenze ministeriali, è un'importante variabile. È chiaro che la buona conoscenza del francese (e sempre piú dell'inglese), un'attitudine diplomatica associata ad un gusto per i dettagli e ad una realistica comprensione delle necessità e degli interessi nazionali, saranno requisiti sempre piú importanti per i politici che aspirano al portafoglio del Ministero degli esteri negli stati membri.

L'ulteriore sviluppo della cooperazione politica solleverà anche problemi sul ruolo delle rappresentanze nazionali nelle altre capitali della Comunità e nei paesi terzi. Il ruolo delle ambasciate nelle capitali della comunità è già stato influenzato dallo sviluppo di contatti diretti tra i Ministeri degli esteri. I francesi hanno seguito una linea per cui le sezioni politiche d'ambasciata hanno perso d'importanza come intermediarie tra i Nove, e in alcuni casi hanno ridotto il personale; i tedeschi e gli inglesi, invece, hanno conservato i loro organici pur ridefinendone il ruolo come supplementare alle consultazioni dirette tra i gruppi di studio. Il fatto nuovo di trattare con funzionari ministeriali che spesso si considerano meglio informati sulla posizione del proprio governo di quanto un diplomatico possa sperare di esserlo, è aggravata dalla nuova esperienza delle ambasciate di ricevere le copie dei telegrammi, spediti mediante il sistema Coreu dai loro stessi governi, non direttamente, ma tramite i Ministeri degli esteri presso cui sono accreditate, che naturalmente li avranno visti per primi. A Londra, le ambasciate degli altri governi membri ricevono i telegrammi Coreu dal messo del Fo-

reign Office due o tre volte al giorno; a Bonn, invece, i funzionari d'ambasciata devono recarsi all'Auswärtiges Amt per prendere le copie dalle apposite caselle. Questo disorientante procedimento implica una profonda modifica del ruolo delle ambasciate nella Comunità stessa come veicolo di comunicazione intergovernativa su questioni politiche.

Al di fuori dei confini delle Comunità, la crescente cooperazione tra le diplomazie nazionali solleva il problema della moltiplicazione degli sforzi nelle rappresentanze diplomatiche. Si è già sviluppato un sistema di informazioni congiunto, da Tokyo, da Mosca e da un numero limitato di altre capitali; nel complesso viene considerato un lavoro necessario ma non molto utile dalle diplomazie maggiori, ma di considerevole valore per i membri minori, le cui possibilità di raccogliere informazioni e valutazioni si sono così ampliate. Quando la Guinea portoghese stava per raggiungere l'indipendenza, il governo tedesco propose che i Nove assegnassero una sola rappresentanza al nuovo stato: ma l'idea andò rapidamente a picco di fronte all'opposizione degli altri membri, in particolare dei francesi e degli inglesi per i loro specifici interessi nell'Africa occidentale. Da allora si è discusso solo sulla possibilità di condividere i servizi nei paesi minori del Terzo Mondo, con i funzionari tedeschi assai entusiasti e quelli inglesi (ma anche altri) favorevoli all'idea solo a causa della costante pressione delle ristrettezze di bilancio. Gli ostacoli sulla strada della spartizione dei servizi, o più ambiziosamente di missioni con personale comune, sono assai considerevoli. Ma se la cooperazione politica continuerà a progredire, probabilmente i governi nazionali si troveranno lentamente spinti a ciò, almeno per quanto riguarda i paesi in via di sviluppo.

In conclusione, lo sviluppo della cooperazione politica nei suoi primi anni ha modificato le consuetudini dei Ministeri degli esteri nazionali e trasformato il contesto entro cui operano. La continuazione del suo sviluppo può solo modificare ulteriormente i loro modi di gestione e costringerli progressivamente ad adattare le loro strutture al contesto cooperativo europeo in cui stanno già operando.

V. La cooperazione politica europea nell'Assemblea generale delle Nazioni unite

di Beate Lindemann

Una particolare esperienza di collaborazione

Le Nazioni unite sono diventate oggi il piú importante campo d'azione della cooperazione politica europea (Cpe). Il « parlare » ad una sola voce nella politica mondiale si manifesta qui nel modo piú esplicito e piú frequente, sia sotto forma di un atteggiamento unitario nelle votazioni, sia sotto forma di un contributo comune al dibattito, sia, infine, sotto forma di una dichiarazione di voto dei Nove. I nove stati, quasi ogni giorno, devono « manifestare le loro tendenze » in modo che siano subito chiare le posizioni diverse. La diplomazia concertata è divenuta, a New York, non solo una componente stabile della politica delle Nazioni unite e dei nove governi della Comunità europea, ma anche un fattore politico nel processo di formazione della volontà delle Nazioni unite.

Quando si parla di Cpe alle Nazioni unite, ci si riferisce di regola alla cooperazione all'interno dell'Assemblea generale ed all'interno delle sue 7 Commissioni centrali. Qui sono rappresentati tutti gli stati della Comunità. Gli altri numerosi organismi delle Nazioni unite comprendono soltanto un numero limitato di membri. In questi sono rappresentati sempre la Francia e la Gran Bretagna e, temporaneamente, uno o al massimo due altri membri della Comunità europea. Le consultazioni e le votazioni nell'ambito della cooperazione politica europea si manifestano perciò esclusivamente

Questo capitolo si basa su un ampio studio della stessa autrice dal titolo: « Die Europäische Politische Zusammenarbeit in der Generalversammlung der Vereinten Nationen. Ergebnisse, Grenzen und Entwicklungsmöglichkeiten einer neuen Form zwischenstaatlicher Zusammenarbeit », in Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Bonn, vol. 42, München, 1978. Alcune parti del capitolo vengono riportate qui senza modifiche.

Beate Lindemann è ricercatrice presso il Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik di Bonn.

all'Assemblea generale che ha luogo ogni anno da settembre a dicembre ed alle Commissioni centrali, nonché alle Assemblee generali straordinarie allorquando vengono indette su specifica richiesta dell'Assemblea generale.

Durante le sessioni dell'Assemblea generale la votazione sulle posizioni dei Nove ha luogo negli incontri settimanali degli ambasciatori e, in modo particolarmente intenso, a livello dei lavori delle Commissioni centrali. Al di fuori di questa sessione trimestrale esistono, di regola, soltanto gli incontri settimanali degli ambasciatori, i quali hanno il compito d'assicurare un processo di votazione regolare e continuativo tra le assemblee generali. Qui vengono discussi anche i problemi particolari che sono trattati nelle sessioni dei numerosi Comitati a numero limitato di membri delle Nazioni unite. Non ci sono delle votazioni a questo riguardo, ma i membri della Comunità europea rappresentati in questi Comitati generalmente informano i loro colleghi sui lavori delle Commissioni. Quindi, nei Comitati a numero limitato di membri non vengono sostenute le posizioni votate dalla Comunità europea.

La Cpe nell'Assemblea generale ha, al contrario di quanto accade in altri ambiti della politica internazionale, nei quali viene applicato il metodo diplomatico in senso stretto, particolari condizioni strutturali. Queste nascono soprattutto dal fatto che qui la cooperazione politica ha come contenuto l'ampia gamma dei problemi internazionali, a forte contenuto politico, che stanno all'ordine del giorno delle Nazioni unite. Su questi temi si hanno, lungo uno spazio di tempo di diversi anni e a scadenze regolari, in seno alla Cpe delle consultazioni (che hanno luogo nelle varie capitali ed anche nella stessa New York), con l'obiettivo di concordare posizioni comuni.

La Cpe di New York potrebbe assumere a lungo termine il carattere di modello. Essa già rivela degli spunti per una certa evoluzione separata, che risulta dalle sue particolari condizioni strutturali interne, da fattori politici esterni alle Nazioni unite e, infine, dalla distanza geografica dalle capitali europee.

Le Nazioni unite quale elemento motore della Cpe

I 9 stati della Comunità europea sono rappresentati al completo nelle Nazioni unite, da quando la Repubblica federale di Germania ne fa parte, cioè dal 18 settembre 1973¹. Essi rappresentano nell'Assemblea generale, che comprende 149 stati membri, una minoranza numerica, che tuttavia fornisce il più alto contributo al bilancio delle Nazioni unite (25,2%) paragonato a quello degli Usa (25%)². L'altezza del loro contributo finanziario

¹ Assemblea generale, risoluzione 3050 (XXVIII) del 18 settembre 1973.

² La Repubblica federale di Germania è, con il 7,7%, il più grande contribuente dopo gli Usa, l'Urss e il Giappone. Il gruppo occidentale (Weog), compreso il Giappone, dà complessi-

non è certo in relazione con il loro reale peso politico in seno all'Assemblea generale. Potere e influenza ha il gruppo dei 113 membri del Terzo mondo che rappresenta la maggioranza numerica (ha cioè la possibilità di influire sulle votazioni) e non il gruppo che ha la «maggioranza finanziaria», cioè il potere economico e politico per la messa in atto pratica delle risoluzioni adottate³.

Soltanto il Terzo mondo decide quali risoluzioni debbano essere varate, mentre l'Occidente deve assumersi l'onere maggiore delle implicazioni finanziarie di queste risoluzioni, indipendentemente dal fatto che esse vengano varate con la sua approvazione o contro la sua volontà. La maggioranza numerica dei paesi in via di sviluppo trova la sua chiara espressione negli ordini del giorno dei vari organi e commissioni delle Nazioni unite. In questi ordini del giorno i temi dominanti sono i tre grandi problemi del Terzo mondo: sviluppo, Sud-Africa e Medio Oriente. Per quanto si trovino ancora oggi nell'ordine del giorno delle Nazioni unite alcuni temi tradizionali quali il disarmo e i diritti dell'uomo, essi hanno tuttavia subito una diversa definizione ed interpretazione sotto la spinta ideologica dei paesi in via di sviluppo.

Lo spostamento di potere in seno alle Nazioni unite ha avuto come conseguenza principale la progressiva mancanza d'interesse, da parte dell'Occidente, di sottoporre i propri problemi al dibattito delle Nazioni unite. Le grandi decisioni politiche che lo interessano non vengono prese all'interno dell'Assemblea generale. Queste sono state sempre più «regionalizzate», cioè vengono prese all'interno d'istituzioni, nelle quali collaborano soltanto quegli stati che hanno un interesse immediato alla materia specifica (Ocse, Gatt, Fmi, Aie, Nato, ecc.).

Di fronte a questo sfondo politico si colloca l'attività di cooperazione degli europei occidentali nell'Assemblea generale. I temi da discutere non toccano l'interesse immediato dei Nove, cioè, non toccano i problemi specificamente europei che ostacolano l'unità dell'Europa o che mettono in difficoltà la collaborazione politica ed economica fra le capitali europee. La cooperazione dei Nove è esposta, a New York, a prove meno dure. I problemi regionali perdono gran parte del loro significato di fronte ai problemi mondiali. Il sentimento nazionale fa posto ad un sentimento più forte di tutela degli interessi comuni della regione, all'interno di una comunità globale. Cresce la possibilità del singolo stato d'influenzare il processo politico, nel momento in cui questo stato si unisce ad altri stati⁴.

vamente il 68,4%, l'Europa orientale il 17,8% e l'Urss il 15%. I 10 maggiori contribuenti forniscono complessivamente il 78,7%. Il contributo dei paesi in via di sviluppo al bilancio delle Nazioni unite costituisce circa l'8,3%.

³ Cfr. per esempio il discorso dell'ambasciatore americano alle Nazioni unite, Scali prima della XXIX Assemblea generale delle Nazioni unite. Il testo in «The New York Times», 7 dicembre 1974.

⁴ Vedi ad esempio Johan Kaufmann. *Conference Diplomacy. An introductory analysis*,

Un'altra provocazione per la cooperazione politica a New York è rappresentata dalla pressione all'unificazione che viene esercitata sui Nove dall'estero. Il Terzo mondo esige una presenza unitaria degli stati della Comunità europea nel dialogo Nord-Sud. Nelle Nazioni unite i Nove sono costretti a dimostrare giorno per giorno quanta importanza attribuiscono, in pratica, alla loro collaborazione in fatto di politica estera. Proprio l'unità proveniente dalla sfida dei paesi in via di sviluppo costringe gli europei occidentali a dimostrare anch'essi la loro unità e a contrapporre alle tesi del Terzo mondo concetti elaborati nell'ambito della Cpe.

Quindi, all'obiettivo principale dell'unificazione dell'Europa occidentale si è aggiunto un altro motivo attivo per la Cpe in seno alle Nazioni unite, cioè il superamento del conflitto tra Occidente e Terzo mondo, per dare nuova vita alla diplomazia multilaterale e per dare, allo stesso tempo, maggiore peso agli stati della Comunità europea come interlocutore occidentale dei paesi in via di sviluppo nella politica internazionale.

La spinta unitaria, che viene esercitata continuamente a New York sugli stati della Comunità europea da parte dei paesi terzi, pone tuttavia la Cpe davanti a non lievi problemi da risolvere. Spesso non si è in grado, per quanto riguarda questioni particolarmente importanti, di coordinare il processo bicefalo di formazione della volontà che avviene da una parte a New York e dall'altra nel Comitato politico della Cpe oppure a livello di ministri degli esteri dei Nove. In molti casi infatti le 9 delegazioni nelle Nazioni unite sono maggiormente convinte dell'esigenza di un'azione comune di quanto non lo siano le istanze delle capitali europee. Questa discrepanza, a lungo andare, può divenire un fattore di disgregazione per la cooperazione a New York. Se non è possibile un'azione comune in campi importanti, aumenterà anche la tendenza dei singoli stati della Comunità a cercare accordi con altri stati che abbiano interessi analoghi.

I Nove come parte del gruppo occidentale maggiore

Solo quegli stati (o gruppi di stati) che possiedono, nelle commissioni delle Nazioni unite, una sede ed una voce possono esercitare un potere ed un'influenza nel processo di formazione della volontà delle Nazioni unite. I candidati per i seggi e gli incarichi vengono proposti dai gruppi geografici che fanno parte, in modo stabile, del sistema delle Nazioni unite⁵. Ad ecce-

Leyden, 1970, pp. 149 ss., John G. Hadwen, Johan Kaufmann, *How United Nations Decisions Are Made*, Leyden, 1960, pp. 56 ss.

⁵ Vedi anche Beate Lindemann, *Die Organisationsstruktur der Vereinten Nationen und die Mitarbeit der Bundesrepublik Deutschland* in Ulrich Scheuner, Beate Lindemann (a cura di), *Die Vereinten Nationen und die Mitarbeit der Bundesrepublik Deutschland*, München, 1973, pp. 220 ss. ed anche Thomas Hovet, jr., *Bloc Politics in the United Nations*, Cambridge, Mass. 1960, pp. 32 ss., p. 95 e Robert O. Keohane, *The Study of Political Influence in the General Assembly*, «International Organization», 21 (1967), pp. 222 ss.

zione dell'Assemblea generale, le commissioni e gli organi hanno solo un numero limitato di 25-30 membri. La concorrenza per la rappresentanza nelle commissioni, quindi, è grande.

Gli stati della Comunità europea non formano un proprio gruppo nel sistema delle Nazioni unite quando si tratta della regolamentazione di questioni di candidatura, ma sono parte del gruppo che comprende 20 membri di stati dell'Europa occidentale e di altri stati (Weog). La loro collaborazione, inoltre, non si estende ancora su questioni di candidatura, ma ogni stato membro della Comunità europea decide autonomamente sulla propria domanda di candidatura⁶. Ciononostante, i Nove, come sottogruppo della Weog, sono avvantaggiati dalla posizione privilegiata della Francia e della Gran Bretagna (che risulta dalla loro stabile appartenenza al Consiglio di sicurezza), cosa che permette la rappresentanza di almeno due di essi in tutte le commissioni delle Nazioni unite. Alcuni sostengono, al contrario, che da questa situazione potrebbero nascere, a lungo andare, degli svantaggi per gli altri 7 stati della Comunità europea. Potrebbe accadere cioè che gli altri membri della Weog non vogliano più dare ulteriori seggi agli stati della Comunità europea, oltre quelli della Francia e della Gran Bretagna, considerando questi ultimi rappresentanti «ufficiali» della Ce.

Le consultazioni degli stati occidentali su questioni politiche hanno luogo a diversi livelli ed in varie coalizioni a seconda dell'argomento all'ordine del giorno⁷. Da quando è stata intensificata la cooperazione dei Nove nell'ambito della Cpe, vari tentativi da parte di stati occidentali terzi sono stati fatti, per rinforzare nel suo insieme la cooperazione occidentale. Cercano un maggiore collegamento coi Nove i partners occidentali più piccoli, come l'Austria, l'Australia e la Nuova Zelanda, che si sentono isolati a causa della loro esclusione dalle consultazioni della Comunità europea.

Gli stati della Comunità europea partecipano, nel quadro più ampio dell'Occidente, alle consultazioni nel cosiddetto gruppo Vinci, del quale fanno parte i 20 membri della Weog ed il Giappone⁸. Generalmente le consultazioni non vanno al di là di un reciproco scambio di idee. Il gruppo

⁶ Il problema del coordinamento su questioni di candidatura è stato varie volte discusso sia nel Comitato politico della Cpe che nel gruppo degli esperti delle Nazioni unite, senza che sia stato raggiunto un accordo sui modi procedurali.

⁷ Cfr. ad esempio Waldo Chamberlin, *The North Atlantic Bloc in the General Assembly*, «Orbis», 1 (1957-58), pp. 459 ss. e Leon Hurwitz, *The EEC in the United Nations: The Voting Behaviour of Eight Countries, 1948-1973*, «Journal of Common Market Studies», vol. 13 (1974-75), pp. 224 ss.

⁸ Il gruppo che prese il nome dell'ambasciatore italiano all'Onu, Piero Vinci, iniziò il proprio lavoro nel 1969. Il punto dell'ordine del giorno «Rafforzamento della sicurezza internazionale» proposto dall'Unione Sovietica per la XXIV Assemblea Generale e con il quale l'Europa dell'Est intendeva portare avanti una battaglia propagandistica contro l'Occidente, offrì l'occasione per l'impegno di questo gruppo. Più tardi il gruppo estese le sue consultazioni anche ad altri temi politici. Nel 1973 gli incontri del gruppo vennero interrotti e poi ripresi nel 1975. Gli incontri hanno luogo esclusivamente a livello di ambasciatori, ma non a turni regolari.

è troppo grande e gli interessi dei membri (con gli Usa da un lato e Malta come membro degli stati non allineati dall'altro) sono troppo diversi per poter garantire una base politica comune per conversazioni confidenziali. Gli stati della Comunità europea mostrano scarso interesse per le consultazioni nel gruppo Vinci, poiché per essi il raggiungimento di posizioni comuni nell'ambito della Cpe è chiaramente prioritario. Il gruppo ha scarse possibilità di diventare uno strumento politico essenziale dell'Occidente di fronte al gruppo dei paesi in via di sviluppo.

Alla luce di questi tentativi, votati all'insuccesso, di una cooperazione occidentale nelle Nazioni unite, gli sforzi positivi degli stati della Comunità europea per un'azione coordinata, al contrario, sono stati coronati da successo. Le consultazioni dei Nove a livello di ambasciatori e di Comitati di lavoro, che sono sempre più intense, ostacoleranno in futuro sempre più gli altri stati occidentali nella ricerca di un meccanismo regolare di consultazioni con gli stati della Comunità europea. Almeno in teoria, obiettivo dei Nove è la creazione dell'Unione europea, e a questo fine sono orientati i progressi della cooperazione dell'Europa occidentale nel campo complessivo della politica estera. Non è tuttavia da escludere, per un futuro più lontano, che una cooperazione funzionante dei Nove possa rappresentare essa stessa il nucleo integrante di una cooperazione nel quadro più ampio dell'Occidente.

Relazioni particolari con stati terzi

Una cooperazione politica tra i 9 stati dell'Europa occidentale, che meriti questo nome, deve occuparsi per forza di cose delle relazioni transatlantiche. L'aspirazione degli stati della Comunità europea ad unirsi a lungo termine in una Unione europea e ad assumere un ruolo attivo nella politica mondiale va di pari passo con l'avvio di una nuova fase nelle relazioni dell'Europa con l'America. La realtà politica oggettiva dell'Europa occidentale degli anni '70 ha reso necessaria una nuova definizione dei rapporti col partner americano. Inalterato è rimasto tuttavia il principio che l'unificazione europea non si possa compiere in alternativa alle relazioni transatlantiche, ma soltanto attraverso una leale alleanza con gli Stati Uniti⁹. Le trat-

⁹ Cfr. Otto von der Gablentz, *Wege zu einer europäischen Aussenpolitik*, in Heinrich Schneider, Wolfgang Wessels (a cura di), *Auf dem Wege zur Europäischen Union? Diskussionsbeiträge zum Tindemans-Bericht*, Bonn, 1977, p. 105. Per il c.d. «Year of Europe», vedi soprattutto Henry A. Kissinger, *The Year of Europe*, in Gerhard Mally (a cura di), *The New Europe and the United States. Partners or Rivals?*, Toronto, 1974, pp. 29 ss., Martin J. Hillenbrand, *Die USA und die EG: Spannungen und Möglichkeiten*, in Karl Kaiser, Hans-Peter Schwarz, *Amerika und Westeuropa. Gegenwarts- und Zukunftsprobleme*, Stuttgart, 1977, p. 290, e Andrew J. Pierre, *America Faces Western in the 1980's: Atlanticism Preserved, Disengagement or Devolution?*, in James Chace, Earl C. Ravenal, *Atlantis Lost. U.S. -European Relations after the Cold War*, New York, 1976, pp. 183 ss.

tative tra americani ed europei negli anni 1973-1974 hanno dimostrato che le consultazioni con i partners d'oltreatlantico erano indispensabili alla diplomazia dei Nove. La cosiddetta «formula Gymnich» del 20-21 aprile 1974 ha addirittura fissato le modalità di un meccanismo di consultazioni con gli Stati Uniti.

Tuttavia, a smentire questa tendenza, nel quadro delle Nazioni unite, col progresso della cooperazione fra i Nove, i rapporti tra gli stati della Comunità europea e gli Stati Uniti si sono rivelati sempre più problematici. Più si sono intensificate le consultazioni della Comunità europea, più raramente ha avuto luogo un ulteriore coordinamento delle posizioni americano-europee. La unitarietà dell'atteggiamento di voto dei Nove ha portato progressivamente ad un crescente isolamento degli Stati Uniti. Anche i più stretti alleati dell'America (come la Gran Bretagna e la Repubblica federale di Germania) hanno integrato i loro voti in modo progressivo nelle posizioni comunitarie. Durante la trentesima Assemblea generale i contatti tra i Nove e gli americani sono scesi ad un livello tale da rendere quasi impossibile perfino uno scambio d'informazioni.

I motivi di questo sviluppo devono ricercarsi da ambedue le parti. L'aver ottenuto dei successi inaspettati dal loro comportamento omogeneo ha costituito per gli europei una forte spinta alla collaborazione, e li ha indotti ad attribuire apparentemente, sia per mancanza di tempo che d'interesse, meno importanza ai loro rapporti con l'alleato americano. D'altro canto anche da parte della delegazione americana alle Nazioni unite (sotto la direzione dell'ambasciatore Daniel P. Moynihan) si è manifestata una carenza di volontà nel tenere conto della crescente unificazione dell'Europa occidentale e nel considerare i Nove come una Unità in sviluppo, informandola come tale tempestivamente delle attività o dei passi americani già programmati.

L'isolamento degli Usa — tranne nel campo economico — durante la trentesima Assemblea generale ha messo ancora in maggiore evidenza il ruolo politico del gruppo degli stati della Comunità europea. I Nove si sono trovati di fronte alla responsabilità psicologica di questa situazione difficile, il che ha dato nuovo coraggio alla loro cooperazione. Essi più di prima si sono sentiti protagonisti della scena diplomatica internazionale e hanno tentato d'assumere quel ruolo dirigente dell'Occidente che gli Stati Uniti, temporaneamente, si erano lasciati sfuggire nel dialogo con il Terzo mondo. Proprio il fatto che i Nove in numerose occasioni non si identificavano con la posizione americana li ha resi più graditi agli occhi di molti paesi in via di sviluppo; ciò ha giovato senz'altro alla loro cooperazione politica¹⁰.

¹⁰ Cfr. anche Beate Lindemann, *Das westliche Europa und die Dritte Welt. Die politische Zusammenarbeit der Neun in den Vereinten Nationen*, in «Europa-Archiv», serie 13/1976, pp. 436 ss. (trad. inglese in «The World Today», London, July 1976, pp. 260-269).

Nel corso della XXXI e XXXII Assemblea generale del 1976 e 1977 le consultazioni tra i Nove e la Rappresentanza permanente degli Stati Uniti all'Onu sono aumentate. Vi è stato, a livello di ambasciatori, un intenso scambio di opinioni, e i rappresentanti di turno del Consiglio comunitario, olandesi (1976) e belgi (1977), hanno mantenuto un contatto permanente con la missione americana all'Onu. Ma anche allora sono nati dei disguidi nel senso che la delegazione americana, essenzialmente in conseguenza della vicinanza di New York con la capitale Washington, finiva per ottenere le istruzioni circa il suo atteggiamento di voto talmente tardi ed in modo così dettagliato che spesso non vi era né il tempo né lo spazio politico per consultazioni con gli stati alleati.

In ogni caso la presenza sempre più massiccia e sempre più importante dei Nove alle Nazioni unite, specialmente dal 1976, ha avuto come conseguenza il riconoscimento da parte degli Usa del ruolo politico formale ricoperto dagli stati della Comunità europea alle Nazioni unite: gli Usa hanno cioè fatto in modo che i loro rappresentanti prima d'importanti votazioni informassero direttamente la presidenza della Comunità europea e non più, in modo bilaterale, la delegazione di ogni stato della Comunità. Anche se ciò può sembrare sorprendente, la reazione dei Nove a questo riconoscimento non è stata unanimemente positiva: alcuni hanno protestato per la diminuzione dei contatti bilaterali. Ciò è solo uno dei tanti esempi di quanto i Nove siano ancora poco coscienti del loro ruolo e destino comune, quando si tratta di rinunciare a privilegi nazionali.

I rapporti speciali, tradizionali che corrono tra singoli membri della Comunità europea e stati del Terzo mondo si fanno già sentire positivamente, all'interno delle Nazioni unite, per quanto riguarda le relazioni della Comunità europea con una serie di paesi in via di sviluppo. Si pensi, ad esempio, ai rapporti che ha la Gran Bretagna con gli stati del Commonwealth, oppure a quelli della Francia con gli stati africani francofoni e con una serie di paesi arabi. Anche i Paesi Bassi hanno buoni rapporti con un certo numero di paesi in via di sviluppo, il che si fa sentire soprattutto nel campo delle relazioni economiche, quando la delegazione olandese si distanzia dai propri partners della Comunità europea per dare un più massiccio sostegno alle posizioni del Terzo mondo. I Paesi Bassi cercano, attraverso una più stretta collaborazione con stati ideologicamente affini («like-minded countries») dell'Occidente e, recentemente, anche del Terzo mondo, di compensare la posizione marginale (non voluta, né accettata) loro imposta dai maggiori partners della Comunità europea in campo economico. Può quindi, in una certa misura essere considerata una controreazione alle conferenze al vertice sull'economia dei 7 grandi stati industriali occidentali (tra cui 4 stati della Comunità: Repubblica federale di Germania, Francia, Gran Bretagna e Italia) il fatto che gli Stati minori della Comunità, come Belgio, Danimarca, Irlanda ed i Paesi Bassi si uniscano, all'interno delle Nazioni

unite, per concordare il loro atteggiamento con altri paesi, anche extraeuropei, di ideologie affini, circa i temi Nord-Sud. I raggruppamenti dei «like-minded countries» a lungo termine possono costituire un serio pericolo per le procedure di votazione all'interno della Cpe, se essi intensificheranno la loro collaborazione e unificheranno nell'Assemblea generale le loro votazioni.

La cooperazione politica europea, tuttavia, può anche trarre profitto dai buoni rapporti bilaterali esistenti tra paesi della Comunità europea e stati del Terzo mondo. Ad esempio alcuni membri della Comunità ricevono da paesi in via di sviluppo amici, in modo tempestivo, delle informazioni su azioni progettate o su voti concordati da parte del Terzo mondo, oppure sono messi al corrente di progetti di risoluzione e documenti di base prima ancora che questi vengano ufficialmente diffusi (ciò riguarda soprattutto la Francia per quanto concerne i progetti di risoluzione arabi). Se le informazioni importanti così ottenute vengono subito convogliate nel meccanismo di consultazione dei Nove, allora si potranno ottenere in breve tempo le istruzioni dalle capitali e le posizioni nazionali potranno essere concordate con un anticipo tale da garantire una maggiore influenza dei Nove a New York sulla formulazione dei testi di risoluzione. Allora i Nove avranno anche la possibilità d'informare gli stati amici, in modo tempestivo, delle loro posizioni, così che questi siano più inclini a unirsi agli stati della Comunità europea e alla loro posizione di voto.

La discussione intorno alla cosiddetta questione sionista durante la XXX Assemblea generale del 1975 è un esempio particolarmente calzante dei tentativi fatti dai Nove di influenzare, sulla base di rapporti bilaterali privilegiati con il Terzo mondo, la formulazione della risoluzione: i Nove hanno cioè cercato in quell'occasione d'indurre 65 stati dell'Africa, dell'Asia, dell'America Latina e del mondo occidentale a modificare la loro posizione circa la risoluzione sul sionismo. Il criterio della selezione degli stati da convincere è stato essenzialmente quello dei buoni rapporti di questi paesi con singoli membri della Comunità europea. Alla base di questo procedimento pragmatico di pressioni operate sia a New York che nelle capitali europee e del Terzo mondo stava un progetto di risoluzione che era stato elaborato a New York dalle 9 delegazioni ed approvato a Roma agli inizi del novembre 1975 dalla Commissione politica. Pur non ottenendo successo nei confronti di tutti gli stati contattati, in parte perché si era intervenuti in ritardo e in parte perché alcuni stati avevano già fissato una posizione di principio a sostegno della politica araba, l'azione concordata allora in comune può tuttavia essere valutata come inizio di una nuova strategia dei Nove per acquisire una certa influenza nei rapporti internazionali.

Per quanto riguarda i rapporti dei Nove con gli stati arabi, i Nove in linea di massima si dividono in due raggruppamenti: il gruppo amico degli arabi, il cui nucleo è costituito dalla Francia ed al quale dalla XXX Assem-

blea generale in poi hanno aderito l'Italia e l'Irlanda, e il gruppo degli altri 6 stati che difendono in modo piú deciso la posizione israeliana. La ragione principale del comportamento di voto divergente del gruppo pro-arabo sta nella posizione intransigente dei francesi: di regola l'Italia e l'Irlanda, per conto loro, non ostacolano i tentativi per arrivare ad una posizione unitaria circa la questione del Medio Oriente. La politica francese rispetto al Medio Oriente si basa da molto tempo sul convincimento che gli stati della Comunità europea debbano assumere nei confronti di quell'area un ruolo prioritario, essendovi in gioco interessi politici ed economici per loro vitali.

Con le sue posizioni originali in fatto di politica estera la Francia vuole dare un esempio per una politica europea indipendente. C'è tuttavia da tenere presente che la politica francese nei confronti degli stati arabi è condotta in prima persona dal presidente Giscard d'Estaing, il che fa sí che le istruzioni su come dare il voto sulle risoluzioni per il Medio Oriente provengano direttamente dal presidente. Il Ministero degli esteri francese, che, nel contesto della cooperazione intergovernativa con i partners della Comunità europea, è competente per il coordinamento con le posizioni generali del resto della Comunità, ha quindi soltanto limitate possibilità d'incidere su questa particolare linea di politica estera fissata dal presidente.

La qualità di membri permanenti della Francia e dell'Inghilterra nel Consiglio di sicurezza

La Francia e la Gran Bretagna sono permanentemente rappresentate, assieme alle tre grandi potenze, Stati Uniti, Unione Sovietica e Cina, nel Consiglio di sicurezza, il principale organo delle Nazioni unite, l'unico che può varare delle decisioni politicamente vincolanti¹¹. Il particolare status che questi due paesi hanno di fronte ai loro partners dell'Europa occidentale, sia per quanto riguarda la loro rilevante posizione nel Consiglio di sicurezza, sia per quanto riguarda il loro presente di potenze nucleari e il loro passato di potenze coloniali, comporta una loro specifica influenza e presenza politica nelle Nazioni unite. In base alla loro qualità di membri permanenti, essi dispongono anche di altri importanti vantaggi istituzionali all'interno dell'organizzazione: hanno cioè diritto a seggi quasi permanenti in tutti gli altri organi e commissioni delle Nazioni unite nelle quali vengono regolarmente rieletti allo scadere del loro periodo d'incarico. Inoltre occupano permanentemente posti di rilievo. Perciò hanno una maggiore possibilità d'incidere politicamente sul processo di formazione della volontà e sulle decisioni delle Nazioni unite.

¹¹ Cfr. Beate Lindemann, *Das westliche Europa und die Dritte Welt. Die politische Zusammenarbeit der Neun in den Vereinten Nationen*, in «Europa-Archiv», serie 13/1976, pp. 441 ss.

Da questa particolare posizione Francia e Gran Bretagna perseguono in qualche occasione nelle Nazioni unite interessi che non coincidono con quelli degli altri membri della Comunità europea. Ciò si può osservare ad esempio per quanto riguarda i problemi generali della sicurezza, allorquando viene toccato il loro status di potenze nucleari. Qui la Francia cerca, ancora più della Gran Bretagna, di far valere il proprio ruolo particolare.

Non ci sono quindi consultazioni ufficiali sui punti all'ordine del giorno del Consiglio di sicurezza nel quadro della Cpe. Né la Francia né la Gran Bretagna in questo momento sono a ciò disposte. Se tuttavia la cooperazione politica dei Nove vorrà avere uno sviluppo a lungo termine e vorrà portare, tramite la diplomazia concordata, ad una politica estera unitaria, allora è ovvio che questi due stati dovranno rinunciare via via al loro status privilegiato e portare la loro politica nei confronti del Consiglio di sicurezza all'interno delle consultazioni dei Nove. Appare poco credibile, che essi da un lato insistano sulla loro «posizione di grande potenza con responsabilità particolare nella politica mondiale» ed agiscano indipendentemente dalla posizione raggiunta nell'ambito dei Nove, e dall'altro lato, appoggino lo sviluppo della Cpe. D'altronde non è detto che non possa essere interesse stesso di Francia e Gran Bretagna il muoversi con le spalle coperte da un consenso raggiunto in seno alla Cpe, anche nel campo di quelle decisioni che sono di esclusiva competenza del Consiglio di sicurezza.

Il primo tentativo di dare forma ad una diplomazia concordata dei Nove all'interno del Consiglio di sicurezza è stato operato nel gennaio del 1976 nel corso del dibattito sulla Namibia. La Gran Bretagna, la Francia e l'Italia (che a quella data era membro non-permanente del Consiglio di sicurezza) nei loro discorsi¹² si sono infatti basati sul testo della dichiarazione comune sulla Namibia dei 9 ministri degli esteri che era stato fatto circolare il 27 gennaio 1976 come documento del Consiglio di sicurezza¹³. Essi alla fine hanno quindi votato unitariamente la risoluzione finale del Consiglio di sicurezza, agendo così nel quadro del consenso raggiunto in seno alla Cpe.

Non è senza problemi, tuttavia, far valere sempre le posizioni concordate dalla Comunità europea nel Consiglio di sicurezza. Lo status politico differenziato dei paesi della Comunità europea nelle Nazioni unite costituirà anche in futuro un problema per lo sviluppo della Cpe. Soltanto se gli stati europei presenti nel Consiglio di sicurezza decideranno di dare maggiore risalto alle posizioni comuni prese nell'ambito della Cpe, potrà dirsi che l'elemento Europa sta giocando un ruolo unitario all'interno del Consiglio. Un certo miglioramento si è intravisto allorquando l'Italia (1975-76) e la Repubblica federale di Germania (1977-78) hanno rappresentato nel Con-

¹² Documenti del Consiglio di sicurezza S/PV. 1881 del 27 gennaio 1976 e 1883, 1884 del 29 gennaio 1976.

¹³ Documenti del Consiglio di sicurezza S/11945 del 27 gennaio 1976.

siglio di sicurezza un terzo stato della Comunità europea; in quel momento è cresciuta anche la volontà d'informare gli altri partners della Comunità europea sugli avvenimenti nel Consiglio di sicurezza. Questa volontà è stata particolarmente evidente, quando l'Italia, durante la propria presidenza di turno della Comunità europea, nella seconda metà del 1975, ha esercitato il coordinamento della collaborazione dei Nove in politica estera, introducendo per la prima volta il tema «lavori del Consiglio di sicurezza» nelle consultazioni a livello di ambasciatori.

Risultati, limiti e possibilità di sviluppo della Cpe

La Cpe è di per sé la dimostrazione della volontà dei 9 stati della Ce di condurre un'azione comune nel campo della politica estera. Per manifestare questa volontà alle Nazioni unite teoricamente si offrono cinque possibilità:

- proposta di propri punti all'ordine del giorno;
- proposta di propri progetti di risoluzione su punti all'ordine del giorno;
- dichiarazioni comuni su punti all'ordine del giorno;
- comportamento di voto omogeneo;
- dichiarazioni comuni di voto.

Nella pratica delle Nazioni unite fino ad oggi i Nove prendevano in considerazione soltanto le tre ultime possibilità. Per l'Occidente, infatti, vi sono delle difficoltà a presentare proposte di propri punti all'ordine del giorno o di progetti di risoluzione. Quasi non esistono problematiche che facciano coincidere gli interessi dell'Occidente con quelli del Terzo mondo. Il passato ha dimostrato che, sia le iniziative occidentali (amnistia per i prigionieri politici), sia le iniziative orientali (riduzione dei bilanci per gli armamenti, Conferenza mondiale per il disarmo), sono state recepite e subito diversamente utilizzate dai paesi del Terzo mondo per propri fini, con il varo di aggiunte ai testi originari. La conseguenza è stata che i paesi presentatori di queste iniziative o ritiravano il progetto di risoluzione, o si dovevano astenere dal voto, perché il testo non corrispondeva più alle loro intenzioni politiche.

Per l'Occidente, e in particolare per gli Usa e la Comunità europea, si pone il problema di sapere se si deve lasciare al Terzo mondo anche in futuro il foro delle Nazioni unite per far valere le sue richieste. Se l'Occidente aumentasse di più la propria attività, attraverso la presentazione di proposte bene articolate e se mostrasse in questo modo il proprio interesse per il lavoro dell'Organizzazione, ciò potrebbe, a lungo termine, portare ad un rilancio della diplomazia multilaterale. Costituisce al riguardo un buon esempio il punto all'ordine del giorno della Repubblica federale di Germania circa il «Progetto di un accordo internazionale contro la presa di ostag-

gi» presentato nel corso della XXXI Assemblea generale del 1976 e che ha sortito un risultato positivo, essendo stato accettato già in fase di negoziazione nell'ambito della VI Commissione, e che più tardi è stato votato nel Plenum (Ris. 31/103 del 15 dicembre 1976)¹⁴. Questo punto dell'ordine del giorno in origine era stato progettato come un'iniziativa dei Nove. Ma dato che alcuni stati della Comunità (in particolare la Francia e l'Olanda) temevano le reazioni da parte degli stati arabi e quindi erano piuttosto restii a collaborare a questo riguardo non restò altro alla Repubblica federale che portare avanti da sola l'iniziativa. In seguito si dimostrò positivo che alla presentazione della risoluzione sulla presa di ostaggi avesse aderito un numero regionalmente e politicamente equilibrato di 72 paesi in fasi successive. In questo modo si evitò che l'iniziativa mostrasse un carattere occidentale, rivolto contro gli interessi del Terzo mondo.

Ad ogni modo, anche se nel campo delle proposte i progressi sono più difficili, è indubbio che i Nove mirano ad una più forte dimostrazione della loro diplomazia concertata. In futuro questa potrebbe comprendere la presentazione comune di punti selezionati all'ordine del giorno, progetti di risoluzione o anche emendamenti di progetti di risoluzione, se si dovesse offrire l'occasione e l'argomento per un tale procedimento comunitario. L'elaborazione coordinata di posizioni ed iniziative comuni rinforzerebbe senza dubbio l'impressione dell'unitarietà e solidarietà dei Nove come gruppo politico ed avrebbe, per il futuro dell'Unione europea, un'importante effetto psicologico. È ben vero che fino ad oggi gli stati membri della Ce sono stati spesso uniti nell'appoggiare numerose risoluzioni proposte dal Terzo mondo. Ma questa decisione non è stata presa in base ad una strategia elaborata unitariamente, ma individualmente dai singoli governi ed indipendentemente dalla posizione dei propri partners.

L'accentuato processo unitario nel quadro della Cpe si è espresso, oltre che nel comportamento di voto, anche, ed in modo particolare, nel crescente numero di dichiarazioni comuni nel Plenum e nelle Commissioni. L'unità dei Nove come gruppo politico si manifesta particolarmente nel momento in cui la presidenza della Comunità europea presenta nell'Assemblea plenaria e nelle Commissioni dell'Assemblea generale delle dichiarazioni in nome dei 9 governi. Il numero di queste dichiarazioni comuni è cresciuto di sessione in sessione:

- 2 dichiarazioni nella XXVIII Assemblea generale del 1973;
- 12 dichiarazioni nella XXIX Assemblea generale del 1974;
- 36 dichiarazioni nella XXX Assemblea generale del 1975;
- 50 dichiarazioni nella XXXI Assemblea generale del 1976.

Dal 1975 queste dichiarazioni non vengono più presentate nell'Assem-

¹⁴ Cfr. Rainer Lagoni, *Die Vereinten Nationen und der internationale Terrorismus*, «Europa-Archiv», serie 6/1977, pp. 171-180.

blea plenaria esclusivamente come dichiarazioni di voto («*explanation of vote*»), ma già nella fase delle trattative come contributi al dibattito nelle Commissioni. Tra questi due tipi di dichiarazioni vi è la seguente differenza di fondo: le dichiarazioni di voto, che di solito vengono presentate immediatamente prima delle votazioni, chiariscono la posizione dei Nove, esprimono eventuali riserve a singoli paragrafi, o rispecchiano l'interpretazione sui punti della risoluzione, che nella fase delle trattative hanno dato spunto a differenze d'opinione. Con la presentazione delle dichiarazioni prima delle votazioni si intende influenzare a breve termine il comportamento di voto di stati terzi.

Al contrario, le dichiarazioni comuni nelle Commissioni fanno riferimento ai progetti di risoluzione dibattuti in quella sede. La possibilità dei Nove d'influenzare le trattative sul testo aumenta, se essi fanno valere tempestivamente e unitariamente il loro peso, se manifestano la loro unità sulle questioni di fondo della politica estera e se coordinano tempestivamente le loro posizioni.

Resta il problema, se devono essere presentate dichiarazioni comuni di voto anche quando gli stati comunitari non hanno intenzione di votare in modo unitario.

L'esperienza dimostra che esse sono di scarsa utilità, se finiscono per servire da copertura di differenze nelle posizioni reali dei Nove¹⁵. Fino a quando la diplomazia concordata costituirà l'unica base della cooperazione dei Nove e non si arriverà allo stadio finale di una politica estera europea, le pure e semplici dichiarazioni presidenziali (allorché la presidenza è tenuta a turno da uno stato membro) appaiono come il minimo comun denominatore politico: in questa situazione la volontà dei Nove alle Nazioni unite continuerà ad essere di poco peso. Fino ad oggi in effetti le dichiarazioni dei Nove sono servite più a fini interni di sperimentazione della coesione che come contributi di rilevante portata politica per l'orientamento del dibattito all'interno dell'Assemblea generale. Anche il non lieve impegno di lavoro e di tempo per l'elaborazione di dichiarazioni comuni è difficilmente commensurabile al contenuto reale della dichiarazione. Allo stato attuale della cooperazione politica europea, perciò, sarebbe forse più utile presentare, per quanto riguarda le questioni di cruciale importanza, delle dichiarazioni nazionali con forte valenza politica unitamente a dichiarazioni comuni. Potrebbero servire a queste ultime come elemento aggiuntivo d'appoggio ed approfondimento purché si faccia esplicito riferimento alla dichiarazione presidenziale, sottolineandone i singoli punti o reagendo a delle critiche che vengono fatte da altre delegazioni sulla posizione dei Nove.

¹⁵ XXX Assemblea generale: sulle due risoluzioni sulla Palestina 3375 e 3376 del 10 novembre 1975; XXXI Assemblea generale sulla risoluzione sulla Palestina 31/20 del 24 novembre 1976.

L'unitarietà e i suoi limiti: il comportamento di voto

La solidarietà dei Nove e l'omogeneità delle loro politiche alle Nazioni unite viene espressa più esplicitamente dal comportamento di voto. Se nelle sessioni del 1973 e 1974 dell'Assemblea generale la cooperazione dei Nove fu caratterizzata soprattutto dall'organizzazione del sistema di consultazioni reciproche e dal processo dell'«abituarsi l'uno all'altro», nella XXX Assemblea generale del 1975 gli stati della Comunità europea si presentarono, per la prima volta, visibilmente come un gruppo unito in una serie d'importanti votazioni. Spesso, dopo un voto inizialmente differenziato nelle commissioni principali, il comportamento di voto per la stessa risoluzione nell'Assemblea plenaria è risultato identico. Ciò grazie al lavoro ed alle intense consultazioni che nel frattempo si erano svolte sia a New York che nelle capitali europee nel corso delle riunioni del Comitato politico dei Nove o in riunioni degli stessi ministri degli esteri. Gli stati più piccoli della Comunità europea, la cui posizione trova una rivalutazione politica con la Cpe, spesso sembrano essere decisivi in queste consultazioni. Accade, ad esempio, che essi in un primo momento prendano una posizione diversa per poi, dopo un intervento dei partners a livello più alto (ambasciatori o ministri), accordarsi alla linea comunitaria.

La seguente tabella sul comportamento unitario di voto dei Nove al numero complessivo di votazioni avvenute nelle quattro Assemblee generali dal 1973 al 1976, non costituisce una chiave per comprendere se nelle risoluzioni approvate unitariamente dai Nove si sia trattato di questioni di grande rilevanza politica o meno. Un diplomatico del Terzo mondo, per esempio, ha motivato la posizione unitaria di voto dei Nove con il fatto che si trattava di questioni di scarsa importanza mentre in questioni importanti gli stati della Comunità sarebbero discordi.

TAB. 1 - *La posizione unitaria di voto dei Nove nelle Assemblee generali dal 1973 al 1976*

Sessioni della Assemblea generale	Numero di votazioni complessive (escluse le risoluzioni di consenso)*	Numero di votazioni unitarie	Percentuale delle votazioni unitarie
XXVIII (1973)	77	33	43,0
XXIX (1974)	92	56	60,9
XXX (1975)	101	66	65,3
XXXI (1976)	108	61	56,6

* Numero di risoluzioni di consenso: XXIX sessione dell'Assemblea generale: 89; XXX sessione dell'Assemblea generale: 110; XXXI sessione dell'Assemblea generale: 158.

Bisogna aggiungere che oggi la tendenza è quella di far passare le risoluzioni nelle Commissioni e nell'Assemblea plenaria con il metodo della co-

siddetta procedura di «consenso»¹⁶. L'Occidente di regola accetta questo metodo d'approvazione per acclamazione, soltanto a condizione che venga tenuto conto dei suoi interessi durante il processo di formazione della volontà e che di questi vi sia traccia nei testi delle risoluzioni. Il comportamento unitario dei Nove è piú frequente nei casi di risoluzioni di consenso, mentre la procedura di voto (di solito su temi politici controversi) rivela piuttosto il disaccordo dei Nove.

I temi centrali del dissenso

L'agenda della XXXI Assemblea generale del 1976 comprendeva 126 punti all'ordine del giorno, per i quali si sono avute 108 votazioni. Nel corso di queste ultime, i Nove si sono trovati in disaccordo 47 volte. Le votazioni discordanti si possono suddividere come segue:

Decolonizzazione: 13 su un numero complessivo di 19 votazioni; piú in dettaglio, sul tema cruciale e controverso della Namibia e della Rhodesia si sono avute 6 votazioni discordanti su un totale di 9 votazioni;

controllo degli armamenti: 7 su un totale di 18 votazioni;

diritti dell'uomo: 7 su un totale di 15 votazioni;

apartheid: 6 su un totale di 12 votazioni;

questioni di bilancio: 4 su un totale di 19 votazioni;

economia: 3 su un totale di 10 votazioni;

Cipro: 1 su un totale di 1 votazione;

Medio Oriente: 2 su un totale di 10 votazioni;

Vietnam: 2 su un totale di 2 votazioni.

TAB. 2. - *Le posizioni discordanti dei Nove nelle Assemblee generali dal 1973 al 1976.*

Sessioni della Assemblea generale	Numero di votazioni (escluse le risoluzioni di consenso)	Numero di votazioni discordanti	di cui con voto contrario (non semplice astensione)	percentuale delle votazioni discordanti
XXVIII (1973)	77	44	5	57,0
XXIX (1974)	92	36	2	39,1
XXX (1975)	101	35	3	34,7
XXXI (1976)	108	47	2	43,5

I temi centrali del dissenso sono soprattutto:
Medio Oriente, e in particolare la Palestina;

¹⁶ Cfr. Christian Tomuschat, *Tyranny der Minderheit? Betrachtungen zur Verfassungsstruktur*, «Jahrbuch für Internationales Recht», 19 (1978), pp. 278-316.

decolonizzazione, e in particolare il Sudafrica;
disarmo;
economia.

Medio Oriente. Quanto centrale il problema Medio Oriente sia per gl'interessi dell'Europa occidentale è stato dimostrato dagli effetti che ha avuto l'embargo di petrolio sulle economie nazionali dell'Europa occidentale. Un impegno della Comunità europea nei confronti del mondo arabo si è quindi dimostrato più che mai pressante. Così è stato avviato, come tentativo di una «nuova forma di diplomazia» o «diplomazia collettiva», il dialogo euro-arabo¹⁷.

Gli effetti di questo dialogo sui rapporti euro-arabi alle Nazioni unite sono stati tuttavia scarsi. Il dialogo euro-arabo ed il dibattito sul Medio Oriente all'Assemblea generale sono due argomenti distinti per gli europei, mentre corrono invece su due binari paralleli per gli arabi. La soluzione della questione palestinese è stata fin dall'inizio rifiutata dagli stati della Comunità europea come uno dei punti del dialogo. Perciò il clima di parziale collaborazione sviluppatosi nel dialogo non ha potuto essere facilmente trasferito nell'Assemblea generale.

La problematica del Medio Oriente oltre a mettere in difficoltà la collaborazione interregionale fra europei ed arabi, ha agito da elemento di divisione anche all'interno di quella regionale. La cooperazione dei Nove nel dialogo euro-arabo infatti incide ben poco sulla formazione di una posizione unitaria per quanto riguarda i temi centrali del Medio Oriente. Le richieste degli stati arabi nelle risoluzioni delle Nazioni unite superano di gran lunga in quanto a contenuto la comune posizione di base dei Nove, fissata nel rapporto della Cpe del maggio 1971 e nelle successive dichiarazioni sul Medio Oriente.

La formazione di una posizione unitaria dei Nove alle Nazioni unite è fallita soprattutto a causa della politica francese. Tale politica si è potuta affermare anche nella XXXI Assemblea generale, grazie all'allineamento del Belgio e del Lussemburgo al gruppo pro-arabo che si era formato intorno a Francia, Italia e Irlanda. L'Olanda e la Danimarca si sono invece trovate in una posizione opposta di minoranza. La Gran Bretagna e la Repubblica federale hanno cercato di assumere una posizione mediatrice tra i due raggruppamenti.

La Francia, unico stato della Comunità, nel corso della XXIX Assemblea generale si è astenuta dal votare la risoluzione che assegnava all'Olp uno status di osservatore alle Nazioni unite (gli altri 8 stati hanno invece vo-

¹⁷ Cfr. Günther van Well, *Die Entwicklung einer gemeinsamen Nahost-Politik der Neun*, «Europa-Archiv», serie 4/1976, p. 125.

tato contro)¹⁸. Francia, Irlanda ed Italia il 14 ottobre 1974 hanno appoggiato la risoluzione che invitava l'Olp a partecipare al dibattito sulla Palestina nella seduta plenaria dell'Assemblea generale (gli altri 6 si sono astenuti)¹⁹. Il ministro degli esteri francese già prima delle trattative dei Nove aveva promesso ai suoi colleghi egiziani l'appoggio del suo governo. Soltanto l'Italia (come paese del Mediterraneo) e l'Irlanda, che da sempre avevano interesse di stare in buoni rapporti con gli stati arabi, si sono uniti alla posizione della Francia. Si è potuto in quest'occasione evitare un voto contrapposto soltanto perché la Gran Bretagna dalla originaria posizione contraria era passata all'astensione. La Repubblica federale e la Gran Bretagna hanno strettamente coordinato il loro atteggiamento in questa questione. Fino ad oggi la Francia non ha dato il suo assenso alla risoluzione sulla Palestina approvata in quella sessione dell'Assemblea generale. Nella XXX e XXXI Assemblea generale, Francia, Irlanda ed Italia si sono astenute dal voto, mentre gli altri 6 stati comunitari si sono pronunciati contro, dal momento che la risoluzione risultava squilibrata nelle sue richieste politiche ed andava troppo in là nella sua formulazione.

Per la prima volta nella XXXI Assemblea generale le consultazioni sul dibattito circa il Medio Oriente hanno registrato un progresso nel senso di una posizione comune, perché tutti i partners della Comunità europea si sono dimostrati disponibili a modificare il loro singolo atteggiamento. Perfino la Francia ha fatto dei compromessi su importanti questioni come la partecipazione palestinese alla Conferenza di Ginevra o l'esistenza come stato del popolo palestinese e ha permesso così l'elaborazione di dichiarazioni comuni. Le due risoluzioni, per le quali i Nove non sono riusciti a mettersi d'accordo per un voto unitario, concernevano la Palestina²⁰ e la situazione nel Medio Oriente²¹.

Decolonizzazione. Nel corso della XXXI Assemblea generale del 1976 fu a mala pena possibile imporre la strategia dell'Occidente, che mirava ad una separazione del dibattito sull'apartheid dal dibattito sulla decolonizzazione. Si stava infatti sviluppando l'orientamento di trattare il Sud Africa come un caso di decolonizzazione, un caso cioè nel quale predominava il problema della liberazione della gente di colore dalla dominazione coloniale. Senza dubbio gli africani all'Onu erano oggettivamente rafforzati dalle modificazioni politiche sopravvenute nel Sud Africa e dalle loro conseguenze che portarono al riconoscimento ufficiale della Swapo come unico ed autentico rappresentante del popolo della Namibia; ed alla concessione dello

¹⁸ Assemblea generale, risoluzione 3237 (XXIX) del 22 novembre 74.

¹⁹ Assemblea generale, risoluzione 3210 (XXIX) del 14 ottobre 74.

²⁰ Assemblea generale, risoluzione 31/20 del 24 novembre 75.

²¹ Assemblea generale, risoluzione 31/61 del 9 dicembre 76.

status di osservatore delle Nazioni unite alla Swapo²². Per gli africani in effetti gli avvenimenti nel Sud Africa, soprattutto in connessione con la politica dell'apartheid, hanno grosso modo lo stesso valore politico che riveste per gli arabi la questione di Israele.

L'accordo politico dei Nove governi della Ce riguardo alle questioni di decolonizzazione e dell'apartheid è estremamente ridotto.

I diversi punti di vista dei Nove derivano dalla particolarità delle singole situazioni politiche ed economiche interne, dal passato coloniale ed, infine, dallo status speciale in seno al Consiglio di sicurezza. Nel corso del dibattito sulla decolonizzazione nella XXXI Assemblea generale sono emerse concezioni controverse, anche in questioni d'importanza centrale come le sanzioni contro il Sud Africa. La Danimarca, per esempio, appoggiò la risoluzione sull'embargo di armi contro il Sud Africa nonostante in essa tre membri della Comunità europea (Francia, Gran Bretagna e Rft) venissero indicati come alleati tradizionali del Sud Africa, avendo essi fornito le armi per misure di repressione interna e per aggressioni contro altri stati²³. Inoltre la Danimarca, insieme all'Irlanda, si astenne dal votare la risoluzione sugli «Interessi economici»: nel preambolo di questa risoluzione i tre partners della Comunità europea, accanto ad Israele e agli Stati Uniti, venivano di nuovo duramente accusati di presunta collaborazione militare e nucleare con il Sud Africa²⁴.

A causa dell'esperienza diretta sulla propria pelle della denominazione coloniale, l'Irlanda in molte questioni di decolonizzazione è molto più aperta verso i paesi in via di sviluppo della maggioranza dei paesi membri della Comunità europea. Inoltre si evidenzia nell'atteggiamento irlandese, riguardo la problematica di decolonizzazione, una certa contrapposizione alla politica del suo ex-dominatore coloniale, la Gran Bretagna. Nonostante ciò l'Irlanda da sola non si distaccherebbe dalla posizione comunitaria, per non doversi assumere la responsabilità della disgregazione della solidarietà dei Nove.

Anche l'Olanda e l'Italia mostrano verso il Terzo mondo una disponibilità opportunistica, in parte come conseguenza delle pressioni parlamentari interne. Nonostante l'unità su questa questione con i partners europei, essi sono spesso pronti ad andare oltre ad accogliere in modo più positivo degli altri paesi comunitari le richieste del Terzo mondo (astensione invece di un no; un sí al posto dell'astensione).

²² Per i movimenti di liberazione vedi Christian Tomuschat, *Die Befreiungskämpfe in den Vereinten Nationen*, «Vereinten Nationen», 22 (1974), pp. 65-72 e Eckart Klein, *Nationale Befreiungskämpfe und Dekolonisierungspolitik der Vereinten Nationen; zu einigen Völkerrechtlichen Tendenzen*, «Zeitschrift für ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht», 36 (1976), pp. 618-653.

²³ Assemblea generale, risoluzione 31/6 D del 9 novembre 1976.

²⁴ Assemblea generale, risoluzione 31/7 del 5 novembre 1976.

La posizione delle due ex potenze coloniali e membri permanenti del Consiglio di sicurezza, Francia e Gran Bretagna, nella XXIX Assemblea generale del 1974 si è modificata in modo significativo per quanto riguarda i temi della decolonizzazione, il che ha favorito la cooperazione fra i Nove. Mentre Francia e Gran Bretagna nell'XXVIII Assemblea generale del 1973 votarono rispettivamente 12 e 18 volte in modo difforme dalla maggioranza degli stati della Comunità europea, nella XXIX Assemblea generale del 1974 ciò avvenne solo tre e due volte²⁵ e soltanto quando le risoluzioni toccavano i diritti ed i doveri dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza o i loro possessi oltremare. La motivazione del cambiamento nella politica dei due stati non era dovuta ai soli motivi di solidarietà comunitaria ma soprattutto a motivi di politica interna.

I progressi nella cooperazione dei Nove, che si sono ottenuti nel 1974, non hanno avuto un seguito negli anni seguenti:

XXIX Assemblea generale: 36 risoluzioni di cui 19 risoluzioni di consenso, 9 votazioni unitarie, 8 votazioni differenziate.

XXX Assemblea generale: 44 risoluzioni di cui 25 risoluzioni di consenso, 8 votazioni unitarie, 11 votazioni differenziate (nessun voto contrario).

XXXI Assemblea generale: 45 risoluzioni di cui 18 risoluzioni di consenso, 6 votazioni unitarie, 21 votazioni differenziate (un voto contrario).

L'andamento negativo nel comportamento di voto dei Nove è da ricondurre soprattutto alla posizione non cooperativa della Danimarca, con la conseguenza che l'Olanda, e in parte anche l'Italia, si dimostrarono disposte a deviare dalla posizione della maggioranza aderendo maggiormente alle richieste del Terzo mondo. Al contrario, la Repubblica federale tedesca è stata sempre meno in grado d'aderire alle crescenti richieste radicali degli africani o a tenerne solamente conto con l'astensione.

La posizione comune di base, sulla quale i Nove, nel dibattito sulla decolonizzazione e sul Sud Africa, nella XXXI Assemblea generale riuscirono ancora ad accordarsi, si limitava in fondo soltanto a pochi punti: rifiuto della lotta armata dei movimenti di liberazione, rifiuto di trattare il Sud Africa come un caso di decolonizzazione; rifiuto di citare per nome gli stati sotto accusa (con l'eccezione della Danimarca); infine sostegno al trasferimento del potere secondo principi democratici. La posizione unitaria di base tuttavia non era sufficiente a costruire una volontà comunitaria di voto sulle risoluzioni principali, né ad attuare iniziative coordinate volte a modificare nel senso della moderazione i testi delle risoluzioni, ma soltanto per accordarsi saltuariamente su dichiarazioni comuni (9 dichiarazioni comuni).

²⁵ Circa il comportamento di voto nella XXVIII e XXIX Assemblea generale, vedi anche Manfred Kulesa, *Mehr Ja als Nein, doch meistens Schweigen. Das Abstimmungsverhalten der EG-Länder zum Südlichen Afrika*, « Vereinten Nationen », 22 (1974), pp. 77 ss.

Disarmo. La cooperazione dei Nove per la soluzione dei problemi del disarmo è un fatto nuovo nella Cpe. Fin dalla XXX Assemblea generale del 1975 vi sono a New York consultazioni su questioni riguardanti il disarmo generale (a differenza delle trattative regionali o speciali come Mbfr, Salt, etc.). Durante il dibattito sul disarmo nella XXX Assemblea generale del 1975 la cooperazione del gruppo dei Nove si è rivelata forse il miglior meccanismo di consultazione dell'Occidente in questo campo. La diminuzione dell'accordo nel quadro della Nato e la composizione eterogenea del gruppo Barton (membri occidentali della Conferenza del Comitato per il disarmo — Ccd) hanno, accanto alla crescente positiva collaborazione dei Nove in tutti gli altri campi, costituito il presupposto per allargare per la prima volta la Cpe anche alle questioni del disarmo.

La cooperazione dei Nove, che nel 1975 arrivò ad una posizione comune in 8 delle 17 votazioni complessive e nel 1976 in 7 su 14 votazioni, fu tanto più significativa in quanto i governi della Comunità europea non hanno né una posizione unitaria sulle questioni della sicurezza, né lo stesso status politico-militare: l'Irlanda non è membro della Nato, la Danimarca nel campo del disarmo tende piuttosto verso la posizione progressista degli Stati nordici, l'Olanda in numerosi casi appoggia gli interessi del Terzo mondo; infine, la Francia non fa parte dell'alleanza militare della Nato, rifiuta la Ccd, non ha firmato il Trattato di non proliferazione ed ha, come la Gran Bretagna, lo status di potenza nucleare, dal quale discendono i suoi particolari interessi in determinati settori. Tutto sommato rimangono soltanto la Rft, il Belgio, l'Italia ed il Lussemburgo come gruppo centrale degli stati della Ce con interessi quasi identici nel campo della sicurezza.

Determinante per il relativo successo della Cpe dal 1975 è stata soprattutto la politica dei due stati nucleari, e soprattutto della Francia. La Francia da molto tempo aveva assunto il ruolo di outsider in ragione della sua particolare posizione sulle questioni del disarmo e del controllo degli armamenti, e anche per la sua « politica della sedia vuota » alla Conferenza di Ginevra sul disarmo (Ccd). Siccome l'attività della Ccd sta al centro del dibattito sul disarmo alle Nazioni unite, ed esso è dominato prevalentemente dalle delegazioni della Ccd, si può ritenere che la Francia, per non venire ulteriormente isolata, per la prima volta abbia mostrato un vero interesse all'allargamento delle consultazioni della Cpe al settore del disarmo ed abbia assunto perciò una corrispondente posizione di cooperazione.

Il governo francese appariva maggiormente disponibile a partecipare allo scambio d'opinioni in seno al gruppo Barton anche perché aveva interesse a sostenere la solidarietà occidentale nel campo del disarmo nella misura in cui ciò era compatibile con la politica francese (ad es. nell'ambito delle Nazioni unite). Nel passato la Francia aveva già espresso questo suo interesse partecipando agli incontri degli esperti Nato nel campo del disarmo, che si svolgono due volte l'anno a Bruxelles.

Gli olandesi in un primo momento si erano mostrati riservati nei confronti della Cpe nel campo del disarmo. Temevano che ciò potesse ostacolare la politica progressista e favorevole al Terzo mondo che essi perseguivano insieme ai danesi e agli irlandesi. Questa situazione tuttavia mutò e rappresentanti del Terzo mondo fecero perfino intendere in colloqui personali che essi valutavano positivamente lo sviluppo di una politica concordata dei Nove anche nel campo del disarmo. Sembrava che essi votassero malvolentieri contro la posizione unitaria dei Nove.

I Nove furono in grado d'offrire in misura maggiore una linea direttrice anche alla politica degli altri stati occidentali: così ad esempio nel corso del dibattito sul disarmo alle Nazioni unite nell'inverno 1975 si formò un raggruppamento di stati occidentali, formato da Spagna, Portogallo, Grecia e Turchia, che cercò di conformare il suo comportamento di voto con quello degli stati della Comunità europea. Si trattava di quegli stati che a Bruxelles avevano manifestato il loro interesse di fondo ad entrare nella Comunità. Questa tendenza ad orientare la loro azione su quella dei Nove si attenuò nel corso della successiva XXXI Assemblea generale e le loro posizioni politiche spesso si distanziarono dalla linea mediana della politica dei paesi membri della Nato. Questa situazione mutò nel 1977 quando gli stati del Mediterraneo settentrionale vennero accolti nel gruppo Barton, che intensificò le sue consultazioni nel corso della XXXII Assemblea generale.

Per altri stati occidentali si poté occasionalmente osservare una reazione contraria alla crescente collaborazione europea, reazione espressasi nel modo più chiaro proprio in un comportamento di voto divergente dalla posizione dei Nove. La loro azione era in parte determinata dall'esigenza di prendere le distanze nei confronti dei membri della Ce nel timore che questi li potessero mettere politicamente in ombra. In questa situazione si trovavano paesi come l'Austria, l'Australia e la Nuova Zelanda, che di fronte ad una intensificazione della Cpe si sentivano sempre più esclusi dal meccanismo di consultazioni tra gli occidentali, tagliati fuori dalla circolazione di informazioni importanti ed infine sempre più sospinti verso un isolamento politico. Il comportamento di voto divergente di questi stati venne in parte determinato però anche da preoccupazioni neutraliste.

Con l'intensificazione dei colloqui nell'ambito del gruppo Barton quale «clearing house» della politica occidentale, nel 1977 si giunse ad un miglioramento dello status dell'Australia e della Nuova Zelanda, per cui l'Austria solamente rimase in una posizione sfavorevole.

Per quanto diverse potessero essere le reazioni di alcuni paesi occidentali e del Terzo mondo di fronte al sempre più frequente accordo dei Nove nel campo del disarmo, esse avevano tutte una caratteristica comune: indicavano chiaramente l'esigenza che i Nove fornissero un'informazione più consistente ai paesi terzi. Un'informazione sistematica e tempestiva sulle posizioni politiche dei Nove potrebbe contribuire sia al coordinamento della

politica dell'Occidente e al rafforzamento della sua posizione che ad assicurare in misura maggiore l'influenza a lungo termine dei Nove sull'orientamento degli stati del Terzo mondo. Già il gruppo Barton si è costituito come sede in cui i Nove forniscono ai loro partners occidentali informazioni sulle prese di posizione comunitarie. Con i paesi in via di sviluppo invece si sono avuti finora soltanto contatti bilaterali, che non danno però risultati analoghi a quelli ottenuti con un coordinamento degli sforzi.

Nell'ottobre 1977 le consultazioni all'interno del gruppo Barton fecero progressi maggiori di quelle all'interno della Cpe per l'avvicinarsi della X Assemblea straordinaria sul disarmo, che doveva aver luogo nel maggio-giugno 1978, e per la necessità che ne derivava per l'Occidente di una maggiore concordanza politica. I Nove si sforzarono di chiarire preventivamente le loro posizioni prima di entrare nel giro di consultazioni del gruppo Barton. Mentre esso si affermava come efficace sede di consultazioni tra gli occidentali, nella Cpe si consolidavano le tendenze verso un coordinamento delle posizioni nazionali con l'obiettivo di ottenere un comportamento di voto per quanto possibile largamente unitario. I Nove giunsero ad incontrarsi fino a 8 volte in una settimana, a cui si aggiunsero anche un massimo di tre incontri settimanali del gruppo Barton. Un maggiore consolidamento e uno sviluppo ulteriore della base comunitaria della politica dei Nove nel campo del disarmo, tuttavia, può essere raggiunto a medio termine solo in misura limitata, soprattutto se i francesi continueranno a persistere nella loro attuale politica.

Il quadro statistico del comportamento di voto dei Nove nel campo del disarmo alla XXXII Assemblea generale ha confermato la tendenza degli anni precedenti verso un'ulteriore unificazione dell'atteggiamento dei Nove nell'ambito dei limiti prestabiliti. Su 16 risoluzioni (sui 17 punti complessivamente all'ordine del giorno) su cui venne votato, i Nove procedettero in modo unitario 10 volte, mentre 6 volte le loro posizioni si diversificarono.

Il comportamento differenziato dei Nove, che poggiava su divergenze concrete di fondo e rivelava chiaramente una rottura nelle loro posizioni, si manifestò in occasione della risoluzione sull'impiego delle armi convenzionali. Danimarca, Irlanda e Olanda sostennero con il loro voto favorevole la convocazione, richiesta dalla risoluzione, di una conferenza dell'Onu sulla proibizione e la limitazione dell'impiego di determinate armi convenzionali. Gli altri 6 stati membri della Ce si astennero.

Durante la XXXII Assemblea generale i belgi, quali presidenti di turno, presentarono complessivamente due dichiarazioni comunitarie come contributo al dibattito e 9 come dichiarazione di voto.

Economia. L'impressione di una presenza unitaria dei Nove relativamente ai temi economici poteva uscire rafforzata dalla concessione dello

status d'osservatore, l'11 ottobre del 1974, alla Comunità europea²⁶. Questo status ha di fatto permesso di far pesare di più gli interessi comunitari nella seconda commissione per le questioni economiche e di allargare il quadro dell'accordo dei Nove. Ciononostante le differenze di posizioni nazionali hanno spesso prevalso sugli atteggiamenti comuni in campo economico-politico, perfino in tematiche già di competenza della Comunità.

L'avvicinamento della Francia alle tesi del Terzo mondo, apparso evidente soprattutto dopo la visita del presidente della repubblica francese in Algeria nell'aprile del 1975 e, successivamente, durante i preparativi del dialogo Nord-Sud, costituì una dura prova per la cooperazione politica. Se poi si considera che Danimarca ed Irlanda si caratterizzarono per la loro posizione pro Terzo mondo, che l'Olanda assunse il ruolo di outsider «progressista» nella Comunità dei Nove e, che, al contrario, la Repubblica federale tedesca mantenne un atteggiamento piuttosto duro, si può ben comprendere la difficoltà a costruire una posizione comunitaria. Il rapporto teso sul confronto Nord-Sud, che ha caratterizzato in modo particolare il dibattito nel campo economico, restò immutato anche nel corso della XXXI Assemblea generale del 1976. La solidarietà tra gli stati della Comunità europea diminuì rispetto all'anno precedente, benché i Nove su 10 votazioni avessero votato in modo unitario ancora per 7 volte e solo 3 volte separatamente. Le 3 votazioni differenziate riguardavano però proprio le più importanti risoluzioni di politica economica: sul reimpiego industriale a favore dei paesi in via di sviluppo; sull'accelerazione del trasferimento delle risorse; sulla valorizzazione dei processi di sviluppo. In tutte e tre le votazioni differenziate nell'Assemblea plenaria i Paesi Bassi furono il punto di riferimento della minoranza dissenziente.

La presidenza di turno olandese presentò complessivamente 8 dichiarazioni comuni, di cui 7 da sottoporre a votazione. Ma gli altri paesi della Ce, chi per una ragione chi per l'altra, rinunciarono ad una conduzione comune delle trattative. Ciò indebolì la capacità di trattare della Comunità, dal momento che la presidenza olandese non fu in grado di portare a fondo il suo ruolo di portavoce fino alla fine. Questo esempio rivela chiaramente quale ruolo centrale assume nel voto dei Nove la presidenza. L'impegno personale del presidente di turno, l'uso che esso fa dell'autorità che gli compete e, infine, la volontà di accantonare i propri interessi nazionali costituiscono la premessa indispensabile per il successo del coordinamento nella cooperazione politica.

La Cpe nelle Nazioni unite come funzione dell'Unione politica

I progressi nella cooperazione politica dei Nove alle Nazioni unite dipendono strettamente dal progresso della Comunità europea verso l'Unio-

²⁶ Assemblea generale, risoluzione 3208 (XXIX) dell'11 ottobre 1974.

ne politica. Essi sono essenzialmente legati al rapporto esistente tra l'interesse comunitario e l'interesse nazionale e riguardano perciò il problema centrale dell'impegno europeo dei governi. Se la discrepanza tra i progressi nel processo di armonizzazione degli atteggiamenti dei Nove a New York e l'impegno dei governi per l'unificazione delle posizioni comunitarie cresce troppo, allora si arriva per forza di cose ad un arresto, se non ad un regresso nella cooperazione dei Nove all'interno delle Nazioni unite. In altre parole, se la decisione per l'Unione politica maturasse troppo lentamente (ad esempio dopo l'allargamento della Comunità) o addirittura dovesse essere interrotta per altri avvenimenti di politica interna relativi agli stati membri della Cè, la mancanza di solidarietà di alcuni paesi comunitari avrebbe un crescente effetto di freno per la Cpe.

Le esperienze della cooperazione politica, nelle passate Assemblee generali dell'Onu, hanno dimostrato che ogni iniziativa coordinata dei Nove ha contribuito al rafforzamento della loro posizione sia verso l'interno che verso l'esterno. I successi hanno a loro volta costituito sempre più una spinta al coordinamento interno delle posizioni e all'attuazione di una strategia coordinata nella fase delle trattative. Ciò fu chiaro in modo particolare nel campo del disarmo durante la XXX Assemblea generale, allorché il primo successo nel coordinamento di un voto unitario e nella presentazione di una dichiarazione congiunta di voto dei Nove (sull'iniziativa messicana per la definizione del concetto delle zone libere da armi nucleari) ebbe l'effetto di consolidare lo spirito di cooperazione e d'aumentare la volontà di azioni comuni. Va valutata appunto in questo senso la reazione comune dei Nove all'iniziativa sovietica sul divieto di nuove armi di sterminio di massa alla quale si giunse nonostante le istruzioni inizialmente controverse dalle capitali.

La Cpe all'interno delle Nazioni unite di solito trova i suoi limiti proprio nel legame che per essa costituiscono le istruzioni in provenienza dalle capitali, che evidenziano la sua natura di processo derivato e vincolato. Soltanto entro questi limiti essa può sviluppare una dinamica propria. Ciò significa che l'influenza della cooperazione politica che si sviluppa all'interno dell'Onu, pur avendo fatto dei passi avanti riguardo all'organizzazione, rimane limitata al compito di tentare l'armonizzazione delle politiche estere elaborate nelle capitali dei Nove.

Un certo suo influsso, tuttavia, non le può essere negato. Di fronte alla presenza compatta del Terzo mondo le 9 delegazioni, in base alle loro continue consultazioni, riescono ad adeguare in massima parte le loro posizioni nazionali. Questo fatto spesso porta ad una intensificazione della cooperazione all'interno dello stesso Comitato politico dei Nove. Temi politicamente importanti e perciò di solito controversi del dibattito alle Nazioni unite vengono sempre più trattati anche a livello di ministri degli esteri.

Questo processo però non ha fatto progressi tali da portare ad una vera e

propria concezione unitaria di politica estera fra i Nove. Esso porta solo in casi singoli e particolari al successo. Spesso succede che i Nove, nonostante posizioni di base nazionali relativamente unitarie, votino in modo differenziato su problemi di politica estera come conseguenza di una diversa valutazione della formulazione dei testi e del significato politico-psicologico delle risoluzioni. La ricerca di una propria posizione nazionale e la salvaguardia di interessi politici ed economici particolari nei confronti del Terzo mondo in tali casi hanno un peso maggiore dell'impegno europeo.

I limiti dello sviluppo della Cpe

La cooperazione dei Nove all'Onu conferma una vecchia regola: piú è compatta la presenza di un gruppo di stati, piú è forte la considerazione in cui viene tenuto come interlocutore sul piano internazionale e tanto piú esso gioca come fattore politico agli occhi degli stati terzi. In questo senso la Cpe ha ottenuto successi inaspettati alle Nazioni unite. Stati terzi soprattutto del Terzo mondo consultano i Nove in misura crescente. È da sopportare anche che i Nove influenzino il comportamento di voto di stati terzi, allorché prendono tempestivamente una posizione unitaria.

Per quanto riguarda l'intesa con gli altri partners occidentali, dalla Cpe sono venuti piú problemi che progressi. I Nove, impegnati nelle proprie consultazioni e nell'elaborazione di posizioni unitarie, passano spesso in secondo piano il problema dei rapporti con gli alleati occidentali. Questo fatto potrebbe, nel lungo periodo, avere effetti negativi per la compattezza dell'Occidente e quindi per la sua possibilità d'influenza. Potrebbe accadere che gli stati occidentali spinti nell'isolamento sviluppino controreazioni, appoggiando sempre piú, in opposizione alla crescente cooperazione della Comunità europea — ad esempio nel campo della diminuzione degli armamenti — le posizioni di stati non allineati come la Svezia, la Finlandia e la Jugoslavia o sostenendo piú direttamente le richieste del Terzo mondo.

Detto questo, i Nove si trovano sempre piú di fronte al problema dell'inquadramento istituzionale ed organizzativo entro cui collocare lo scambio d'informazioni ed il coordinamento della politica dell'intero Occidente alle Nazioni unite. Ma la sostanza della cooperazione politica europea dimostra che un meccanismo occidentale di consultazione alle Nazioni unite non può rappresentare un'alternativa alla Cpe, ma solo un'integrazione all'accordo dei Nove.

La Cpe all'Assemblea generale ha raggiunto, nelle attuali condizioni, i suoi limiti. Durante la XXXI Assemblea generale dal settembre fino al dicembre 1976 hanno avuto luogo complessivamente 190 incontri dei Nove a New York. Il processo di avvicinamento delle 9 delegazioni è progredito in tale misura da non offrire certamente, dal punto di vista tecnico, altre pos-

sibilità di miglioramento. Perciò si può constatare che la Cpe ha raggiunto il suo punto più alto finora nella XXX Assemblea generale sotto la presidenza italiana. Nella XXXI Assemblea generale del 1976, sotto la presidenza olandese, nonostante certi progressi nella determinazione di un comportamento unitario di voto riguardo ai temi politici controversi del Medio Oriente e del disarmo, ha avuto un peso non indifferente la mancanza di accordo, soprattutto sulle questioni riguardanti la decolonizzazione ed in particolare la Rhodesia, il Sud Africa e la Namibia. Ha costituito senza dubbio un regresso per la cooperazione dei Nove, il non aver potuto raggiungere una posizione unitaria, in due risoluzioni, nelle quali tre membri della Comunità europea sono stati messi sotto accusa e condannati per le loro relazioni con il Sud Africa²⁷.

La Danimarca nella XXXI Assemblea generale ha optato più che in passato, sia nelle votazioni che nella presentazione di dichiarazioni, per una posizione comune con i partners nordici, e ciò a spese di una solidarietà con la Comunità. Da questo comportamento, a lungo termine potrebbe risultare un indebolimento della Cpe, se non si dovesse riuscire ad integrare maggiormente la Danimarca nella cerchia dei membri della Comunità europea.

Infine, la crescente solidarietà degli stati minori della Comunità europea con le tesi di politica economica e di sviluppo del Terzo mondo, come anche con le richieste politiche nei confronti del Sud Africa, ha portato, nella XXXI Assemblea generale ad una decrescente disciplina di voto nel quadro dei Nove. Che si sia arrivati a tanto, è spiegabile in parte con l'assenza di tassi propagandistici e radicali nelle risoluzioni del Terzo mondo — come ad esempio la questione sionista nella XXX Assemblea generale — che avevano, in passato, determinato la solidarietà dell'Occidente.

La costituzione di posizioni comunitarie in politica estera sarà realizzabile a lungo termine soltanto a condizione di un maggiore sviluppo del processo d'unificazione economica ed istituzionale in Europa occidentale. Questi progressi avranno soprattutto un effetto integrativo sul comportamento di quegli stati della Comunità europea, i quali attualmente dividono ancora la loro lealtà tra due gruppi (Danimarca) o che si identificano maggiormente, per quanto riguarda determinati problemi, con la posizione dei paesi in via di sviluppo (Olanda, Irlanda). Allo stadio attuale dell'unificazione europea, si pone il problema di sapere fino a quale punto abbia senso, per il futuro della Cpe alle Nazioni unite, impegnarsi al raggiungimento di posizioni comuni. Può servire la rinuncia a nove diverse dichiarazioni nazionali ma politicamente significative, a favore di una dichiarazione comune di compromesso, politicamente quasi sempre insignifican-

²⁷ Assemblea generale, risoluzione 31/6 D 9 novembre 1976: Embargo sulle armi contro il Sud Africa; Assemblea generale, risoluzione 31/7 del 5 novembre 1976: Interessi economici in Sud Africa.

te, se l'obiettivo primario deve essere quello d'influenzare maggiormente il processo di formazione della volontà all'interno delle Nazioni unite? Bisogna anche tener conto che l'Assemblea generale costituisce un «parlamento dove si parla», nel quale le dichiarazioni nazionali flessibili sono piú appropriate come contributi al dibattito di formule di compromesso faticosamente elaborate, ma perciò stesso rigide.

Queste riflessioni si legano strettamente alla questione del comportamento unitario di voto. È già stato osservato diverse volte da membri di alcuni governi della Comunità europea, che la posizione dei Nove potrebbe uscire rafforzata dalla formulazione netta di voti espliciti in senso positivo o negativo anche se essi non vengono dati in modo omogeneo.

Il comportamento dei Nove come gruppo potrebbe esercitare invece un punto d'attrazione per la politica di stati terzi proprio per il fatto che la ricerca dell'unità nella decisione sia espressione di un processo democratico, alla quale non si arrivi «automaticamente», come ad esempio è il caso nel voto unitario degli stati dell'Europa orientale sotto la forte guida dell'Unione Sovietica. Se i Nove, dopo intense consultazioni e dopo aver messo sulla bilancia tutti i fattori politici, si riuscissero a mettere d'accordo per un voto unitario di sí o no, questo voto potrebbe avere un peso maggiore e potrebbe servire di piú come esempio ad altri membri delle Nazioni unite che se votassero sempre in modo unitario, ma scarsamente significativo (in numerosi casi con un'astensione pur di mantenere l'unitarietà a tutti i costi).

VI. Le relazioni euro-americane e la cooperazione politica europea

di Beate Kohler

Origini e cause delle tensioni interatlantiche

«Presupporre che un'Europa unita e gli Stati Uniti porteranno avanti inevitabilmente politiche parallele e avranno punti di vista simili sulle tattiche da adoperare, non è conciliabile con l'esperienza storica.

Un'unità in via di formazione si è venuta normalmente rafforzando attraverso l'opposizione ad un potere dominante: il senso dell'identità europea è improbabile che costituisca un'eccezione a questa regola — le sue motivazioni risiederanno quasi certamente in una concezione specificatamente europea del mondo... ciò vale a dire che essa sfiderà l'egemonia americana nella politica atlantica»¹.

Questa interpretazione dell'integrazione europea e delle sue conseguenze per la cooperazione atlantica ha sicuramente influenzato le scelte politiche americane degli ultimi anni. Rimane però da esaminare la validità di quest'analisi.

Nessuna delle organizzazioni dell'Europa occidentale è stata creata in opposizione agli Stati Uniti. C'è da riconoscere tuttavia che la Comunità economica europea ha portato ad un rafforzamento dei vincoli fra i paesi dell'Europa occidentale ed ha così mutato la loro posizione nei confronti degli Usa. Un tale spostamento di peso doveva necessariamente condurre ad una acutizzazione dei contrasti in merito alle questioni controverse del rapporto atlantico. Questo fatto poté essere già osservato negli anni '60 in tutta chiarezza relativamente alle questioni della sicurezza e nel campo della politica commerciale:

La politica di sicurezza globale degli Stati Uniti non ha in effetti incontrato l'approvazione incondizionata degli alleati europei e la controversia

Beate Kohler insegna presso la Technische Hochschule di Darmstadt.

nelle questioni della divisione degli oneri e del diritto al consulto in campo nucleare ha gravato sui rapporti interni dell'Alleanza.

Il Kennedy Round, d'altra parte, ha provocato duri contrasti per l'abolizione delle leggi protezionistiche, che erano di intralcio agli scambi, ed ha in definitiva ottenuto risultati poco soddisfacenti per quanto concerne i rami «sensibili» dell'industria, per i prodotti scarsamente competitivi e per i prodotti agricoli, che sono fonte di sempre nuovi conflitti.

La tensione nei rapporti euro-americani è cresciuta non soltanto per le divergenze nelle relazioni bilaterali, ma anche a causa dei cambiamenti che nel frattempo sono avvenuti nel sistema internazionale.

La graduale sovrapposizione del confronto Est-Ovest al confronto Nord-Sud, il generale spostamento dei rapporti di forza internazionali e l'indebolimento dei meccanismi di regolazione dei conflitti, richiedevano un nuovo ordinamento dei rapporti internazionali.

Per gli Stati Uniti si trattava di garantire, con adeguate riforme a lungo termine i suoi interessi economici e di sicurezza e inoltre mantenere il ruolo di nazione guida nel campo internazionale. Su entrambi questi punti gli americani si sentivano sfidati dagli stati della Comunità europea. L'esistenza di interessi contrastanti metteva tendenzialmente in forse la pretesa supremazia americana tanto per le riforme a breve termine tanto per quelle a lungo termine, in relazione alle future posizioni degli Usa nel sistema internazionale.

L'ostinazione con la quale i due partners, quello europeo e quello americano, hanno difeso i loro interessi è solo parzialmente riconducibile alle differenze strutturali esistenti. Se queste divergenze erano un tempo minimizzate dai superiori interessi di sicurezza comune, le difficoltà sorte a causa dei problemi economico-sociali e politici con i quali i singoli stati devono oggi combattere, limitano in maniera crescente lo spazio per intese in politica estera. Quantunque i paesi industriali dell'occidente debbano battersi con problemi simili, ognuno attribuisce tuttavia di volta in volta differenti priorità e cerca soluzioni di diversa natura. Inoltre l'importanza crescente assunta dai rapporti internazionali per risolvere le crisi interne, ha portato nel sistema internazionale ad una sempre più acuta lotta per l'affermazione delle proprie concezioni di riforma. Ogni stato si batte per l'applicazione di principi e regole di comportamento che siano conformi ai propri bisogni nazionali.

I paesi della Ce sono però meno in grado degli Usa di superare le loro difficoltà interne con iniziative comuni volte a modificare la natura dei rapporti internazionali. Allo stesso tempo essi vengono colpiti più direttamente dalle crisi internazionali.

¹ Henry A. Kissinger, *The Troubled Partnership. A Reappraisal of the Atlantic Alliance*, New York-London-Toronto, 1965, p. 39.

Ciò è apparso chiaro tanto durante la crisi monetaria internazionale del '71 quanto nella successiva crisi energetica del 1973.

In entrambi i casi la questione più difficile da risolvere è stata la divisione degli oneri fra gli Stati Uniti e gli alleati europei. Come ha avuto modo di spiegare un politologo francese, la soluzione di questi negoziati è piuttosto imprevedibile dal momento che gli Usa «essendo vulnerabili non possono permettersi di dare priorità agli interessi comuni interatlantici; ma essendo meno vulnerabili dei loro alleati hanno più facilità ad imporre la loro volontà»².

Gli stati della Ce sono coscienti di questo loro stato di debolezza e si sono perciò sforzati di consolidare le loro posizioni nei negoziati attraverso una più stretta collaborazione.

Così, ad esempio, si cercò di sviluppare con particolare energia una politica monetaria comune nei confronti del dollaro, nella prima fase dell'Unione economico-monetaria. Questo fatto deve tuttavia aver rafforzato agli occhi del governo americano l'impressione che la futura Unione economico-monetaria fosse stata progettata, nel suo insieme, come un'alleanza difensiva degli europei contro la supremazia del dollaro.

Questa politica apparve come il naturale seguito agli sforzi europei di rafforzare la loro posizione in campo internazionale. L'allargamento della Ce da 6 a 9 membri, la creazione di una grande zona di libero scambio con i rimanenti stati associati dell'Efta, l'ampliamento del patto associativo con più di 50 stati africani, dei Caraibi e del Pacifico, il disegno di una politica globale nel Mediterraneo, l'inclusione di altri paesi del Terzo mondo in un sistema di rapporti preferenziali, tutto ciò contrassegna l'accresciuta importanza della Ce dall'inizio degli anni '60, importanza che fu seguita con una certa apprensione dagli Stati Uniti. Questa sensazione di un crescente orientamento comune della Ce in politica estera si rafforzò, dal punto di vista americano, con la istituzionalizzazione della cooperazione politica dei Nove nel campo della politica estera, varata al vertice dell'Aja alla fine degli anni '60.

L'anno dell'Europa e le dichiarazioni atlantiche

Non sono state solo le difficoltà bilaterali in campo economico, monetario e della sicurezza a provocare una crisi nei rapporti atlantici, bensì le circostanze interne ed esterne in cui questo conflitto ha avuto luogo. All'inizio del 1973 furono gli americani a prendere l'iniziativa, con una proposta di riesaminare i rapporti fra l'Europa e gli Stati Uniti.

² Pierre Hassner, *Security Problems in the Euro-American System*, in Ernst-Otto Czerniel e Dankwatt A. Rustow, *The Euro-American System - Economic and Political Relations Between North America and Western Europe*, Frankfurt, 1976, p. 162.

Henry Kissinger nel suo discorso per l'anno dell'Europa propose di elaborare una nuova Carta atlantica anticipandone i principi guida: «Gli Usa hanno responsabilità e interessi globali. I suoi alleati europei hanno interessi regionali. Questi non sono necessariamente in conflitto fra di loro ma in una nuova epoca nemmeno necessariamente identici;... le nazioni atlantiche devono trovare una soluzione per la gestione delle loro diversità; non ci possiamo più permettere di perseguire gli interessi nazionali e regionali senza un quadro unificante. Non possiamo rimanere uniti se ogni paese o regione afferma la sua autonomia quando ne possa derivare un profitto o invoca l'unità per limitare l'indipendenza degli altri»³.

La distinzione fra interessi e responsabilità globali era difficilmente accettabile per i paesi della Ce in quanto sottolineava la pretesa «leadership» americana nel mondo occidentale, proprio nel momento in cui il suo comportamento a livello mondiale incontrava l'opposizione violenta dei suoi partners europei. Il bisogno di uno spazio d'azione comune sembrava al contrario evidente.

Le trattative si svolsero a diversi livelli non collegati fra di loro, furono svolte da membri diversi e raggiunsero un differente grado di istituzionalizzazione; per le questioni riguardanti la sicurezza si parlò nel quadro della Nato, per le questioni monetarie nel Fmi e nel Comitato dei Venti, sui problemi degli scambi commerciali nel Gatt oppure nell'incontro semestrale fra rappresentanti del governo americano e della Ce.

Ogni tipo di «comprehensive approach» suggerito dal governo Nixon si scontrò con le esitazioni degli europei. Questi ultimi temevano che gli Stati Uniti potessero approfittare della loro potenza militare per strappare delle concessioni economiche specialmente nel campo commerciale. Inoltre da un punto di vista strettamente organizzativo non erano in grado di prendere in considerazione le richieste americane: la politica economica viene trattata dalla Comunità europea, le questioni di sicurezza dalla Nato, la politica estera dalla Cpe.

Le consultazioni che ne seguirono fecero emergere considerevoli discrepanze riguardanti l'interpretazione delle richieste americane e la disponibilità di adeguarsi ad esse⁴.

All'incontro al vertice di Copenaghen del dicembre '73 gli europei si misero d'accordo per l'elaborazione di tre documenti:

1. Una dichiarazione sui rapporti di sicurezza euro-americani all'interno della Nato.

³ «Bollettino del Dipartimento di stato», vol. LXVIII N. L768, 14 maggio 1973; pp. 593-598; l'anno dell'Europa fu proclamato in un contesto nazionale e internazionale assai precario: cominciava allora lo scandalo del Watergate.

⁴ I negoziati della dichiarazione atlantica sono descritti in Dieter Dettke, *Allianz im Wandel - Amerikanischeuropäische Sicherheitsbeziehung im Zeichen des Bilateralismus der Supermächte*, Frankfurt, 1976, p. 158.

2. Una dichiarazione di principio sui rapporti fra gli Stati Uniti e la Comunità europea.

3. Una dichiarazione «d'identità» per definire il futuro ruolo dell'Unione europea.

La prima versione dei documenti, redatti nell'ambito della Cpe dopo lunghe consultazioni con i rappresentanti permanenti della Ce e, solo a titolo consultivo, con i funzionari dell'amministrazione americana, rifletteva la preoccupazione dei Nove, e non soltanto della Francia, che gli Stati Uniti potessero servirsi di un eventuale meccanismo di consultazione come di uno strumento per avere un controllo piú stretto sulle scelte politiche europee⁵.

Gli Stati Uniti si mostrano contrariati non soltanto per il tenore delle dichiarazioni, che secondo loro era antiamericano, ma criticarono soprattutto che queste fossero state elaborate senza la partecipazione a pieno titolo di un rappresentante americano. Se nel testo dei Nove era già sottolineata l'indipendenza dell'Europa occidentale, le recriminazioni americane misero ancora di piú in luce l'esigenza di una maggiore unità.

La guerra del Kippur nell'ottobre '73 mise fine a questi negoziati travagliati. La guerra e la crisi energetica che ne seguì accentuarono le profonde differenze tra gli Stati Uniti e l'Europa occidentale. Il governo americano vedeva la guerra come una diretta minaccia sull'equilibrio globale tra Usa e Urss e mirava a impedire ogni spostamento a favore di Mosca. Gli europei vedevano la guerra in modo diverso: unicamente come l'ultimo episodio nel conflitto arabo-israeliano⁶.

Nei primi giorni di novembre del 1973, i ministri degli esteri dei Nove fecero una dichiarazione sulla situazione nel Medio Oriente, che aveva un carattere piú pro-arabo che pro-israeliano. Nello stesso tempo gli stati della Ce cercarono di stabilire contatti con i paesi produttori di petrolio, ad un livello non soltanto bilaterale ma anche europeo. La Francia si oppose subito dopo alla proposta americana di una piú stretta collaborazione fra i paesi consumatori di petrolio, e prese l'iniziativa per una conferenza mondiale sui problemi energetici sotto gli auspici dell'Onu. La Ce elaborò poi una sua politica globale per la regione mediterranea, cercando di rafforzare i suoi legami con i paesi del Medio Oriente. Quando, infine, all'inizio del marzo '74, i ministri degli esteri europei annunciarono che intendevano iniziare un dialogo arabo-europeo, non ci si poté stupire che nascessero reazioni violente da parte degli Usa.

Il governo americano rimproverava agli europei di non averli consultati e inoltre, secondo gli Usa, essi stavano ostacolando la politica americana.

⁵ Il documento della Cpe fu pubblicato nel «New York Time» del 24 settembre 1974; la risposta americana fu pubblicata sullo stesso giornale il 9 novembre '74.

⁶ Queste diverse concezioni furono elaborate da Henry Kissinger in un discorso ai membri della Pilgrim Society, Londra, 12 dicembre 1973.

Ora è difficile stabilire da che parte venissero gli «atti di ostilità». Da un lato c'era la sensazione che i Nove non avessero ritenuto necessario informare i loro alleati americani in occasioni di tale importanza, dall'altra si temeva che gli americani pretendessero di essere consultati prima che una decisione venisse presa all'interno della Cpe, per essere sicuri di poter poi influire nella formazione del consenso in tutte le questioni di loro interesse. Tali sospetti contrapposti portarono ad un inasprimento dei rapporti interatlantici.

Il presidente Nixon dichiarò che gli europei non si potevano aspettare cooperazione da parte Usa in questioni di sicurezza, mentre essi aprivano le ostilità, e cercavano persino di opporsi apertamente su questioni politiche ed economiche. Fra l'altro affermò che non era disposto a firmare una dichiarazione euro-americana che avrebbe occultato le profonde differenze di punti di vista⁷.

È probabile che gli Usa cercassero di inasprire il conflitto per avere un pretesto per non firmare una dichiarazione non gradita. Questo diviene ancora più plausibile quando si considera che gli Stati Uniti erano riusciti nel frattempo a ristabilire la loro posizione egemone tramite l'istituzione della Agenzia per l'energia (Aie). Dopo uno scambio di lettere fra Nixon e Brandt e intense consultazioni tra i Nove e gli Usa, i ministri degli esteri risolsero la controversia in un incontro privato il 20/21 aprile 1974. Con la cosiddetta formula Gymnich si trovò un compromesso per includere gli Stati Uniti nelle consultazioni della Cpe, compromesso che si rivelò accettabile anche da parte dell'amministrazione americana⁸.

L'accordo prevedeva i seguenti punti: quando uno stato terzo (gli Usa) desiderava essere consultato su un dato problema o uno degli stati membri della Ce riteneva la consultazione necessaria, la presidenza di turno della Cpe doveva indire una riunione per decidere l'opportunità della consultazione prima di prendere delle decisioni politiche. Nel caso non si fosse raggiunta l'unanimità, le consultazioni non avrebbero avuto luogo, se non su una semplice base bilaterale. Da allora i rapporti di consultazione euro-americani si sono sviluppati senza molti problemi. L'amministrazione Usa ha preso l'abitudine di comunicare alla presidenza dei Nove il punto di vista americano sui problemi internazionali, prima degli incontri programmati della Cpe. La presidenza di turno da parte sua tiene informati gli Usa sulle principali deliberazioni prese, dopo gli incontri ordinari nell'ambito della Cpe. Generalmente si ha uno scambio di informazioni abbastanza in-

⁷ Il culmine della crisi fu toccato dal discorso del presidente Nixon a Chicago nel marzo del 1974, nel quale egli accusò gli europei di tramare contro gli Stati Uniti.

⁸ In occasione dell'incontro fra il ministro degli esteri Genscher e il segretario di stato H. Kissinger avvenuto a Bad Reichenhall l'11 giugno del 1974, Kissinger espresse la piena approvazione del suo governo sulla soluzione trovata, e non si oppose ulteriormente al dialogo euro-arabo.

tenso e l'Amministrazione americana è molto bene informata a tutti i livelli per quanto riguarda la cooperazione politica europea.

È ben vero che di solito lo scambio di informazioni avviene ancora attraverso i contatti bilaterali, ma il processo formale d'informazione e consultazione tra il Dipartimento di Stato o le ambasciate americane in Europa, da una parte, e i Nove per il tramite della presidenza, dall'altra, hanno acquistato maggiore intensità.

Normalmente gli Usa vengono precedentemente informati sull'ordine del giorno di un incontro della Cpe, anche se esiste un'intesa fra i Nove che impedirebbe di fornire informazioni ad un paese terzo. Quando agli inizi del 1977 si venne a sapere che l'ordine del giorno di un previsto incontro della Cpe era stato consegnato all'amministrazione Usa dall'Ambasciata britannica di Washington, ci furono reazioni assai violente, in particolar modo da parte del governo francese. I Nove si trovarono d'accordo nel riconoscere che era meglio evitare una tale procedura.

Della formula Gymnich ci si è quindi serviti in modo alquanto elastico. In alcuni incontri della Cpe si è discusso se la presidenza dovesse o meno prendere contatti con gli Stati Uniti su certi argomenti. Di solito la posizione ufficiale del rappresentante francese era più restrittiva di quella degli altri partners europei⁹. Anche nei casi in cui non si potevano avere contatti ufficiali, esisteva il tacito accordo che il paese incaricato della presidenza era libero di avere consultazioni bilaterali, in via informale con gli Usa.

Possibili sviluppi delle relazioni Europa-Usa

Nelle relazioni fra gli Stati Uniti e la Cpe si può assai difficilmente distinguere un modello coerente di sviluppo. Nei più disparati casi di conflitto, si può riconoscere che il tipo di rapporto instaurato funziona o non funziona a seconda delle condizioni politiche e internazionali in cui ci si trova in un dato momento storico.

I Nove, da parte loro, si sono adoperati con alterna fortuna per creare con la Cpe uno strumento che sostenga e sviluppi il punto di vista europeo.

Tipico è il caso del Medio Oriente: gli stati membri della Ce, con il loro comportamento autonomo, hanno cercato di divenire un potenziale interlocutore, ma non si può dire che vi siano riusciti. Tenendo presente che la crisi dei rapporti atlantici fu provocata dalla dichiarazione dei Nove sul Medio Oriente e ulteriormente aggravata dalla loro iniziativa a favore di un dialogo euro-arabo, non ci possiamo sorprendere se questo particolare problema influì in modo rilevante sullo stato dei rapporti euro-americani.

⁹ Questo atteggiamento venne quasi sempre mantenuto, tranne nel periodo in cui la Francia ebbe la presidenza, periodo che fu contrassegnato dall'atlantismo, come veniva chiamato dai gollisti e dal nuovo presidente Giscard d'Estaing.

Questa suscettibilità da parte americana è stata uno dei motivi per cui i Nove hanno in seguito esitato a riformulare la loro risoluzione del novembre 1973, sul conflitto nel Medio Oriente. Alla fine del '76 il ministro degli esteri tedesco prese l'iniziativa: i Nove stavano effettivamente elaborando un documento che fu presentato alla conferenza dei ministri degli esteri di Londra alla fine del gennaio 1977. I partecipanti si accordarono sul contenuto del documento, ma non fu emesso nessun comunicato. Questo comportamento fu imposto ai Nove dagli Usa che fecero chiaramente intendere ai loro alleati europei che trovavano intempestiva in quel momento una dichiarazione su quel particolare argomento.

L'opinione secondo la quale rendere pubblica la posizione europea avrebbe potuto pregiudicare la riuscita della progettata missione esplorativa, di cui era stato incaricato il segretario di stato, fu sostenuta dalla Gran Bretagna, dall'Olanda e stranamente — con un improvviso ripensamento — anche dal rappresentante tedesco Genscher¹⁰.

Non fu tanto l'intervento americano in sé, ma il suo stile, a contrariare gli europei. Per chiarire il loro stato d'animo così si espresse uno dei partecipanti: «Non è stato facile far capire agli americani che non siamo disposti a porgere la mano per aver poi spezzato il braccio».

In questo caso particolare la stretta considerazione degli interessi americani fu negativa per l'immagine della politica estera europea che ne risultò. La ragione addotta a posteriori per la mancata pubblicazione della dichiarazione fu che era sufficiente aver raggiunto un accordo sulla questione medio-orientale e che tale accordo fosse noto pubblicamente. Gli stati arabi, invece, avevano un'opinione alquanto diversa sull'argomento, e nel loro discorso di apertura alla Conferenza euro-araba, a Tunisi, criticarono aspramente i Nove per non aver approvato pubblicamente i principi stabiliti nei precedenti incontri euro-arabi.

I Nove si impegnarono pubblicamente su questa questione fino alla seguente Conferenza dei ministri degli affari esteri a Londra, alla fine del giugno 1977. E lo fecero soltanto dopo stretta consultazione con gli Stati Uniti. Anche allora, tuttavia, l'intervento lasciò a desiderare quanto a tempestività: il Dipartimento di stato pubblicò il suo nuovo documento sulla questione palestinese due giorni prima dei Nove. Ciò obbligò gli Europei a riformulare la loro dichiarazione, che dopo tutto corrispondeva ampiamente al documento americano. Tutto ciò starebbe a dimostrare che gli Europei non si sarebbero pronunciati prima che gli Stati Uniti avessero preso una decisione ed avessero annunciato pubblicamente la loro posizione.

¹⁰ Vedi sulla stampa europea a riguardo della Conferenza di Londra. — «Le Monde», 2 febbraio 1977; «Neue Zürcher Zeitung», 1, 2, 3 febbraio 1977; la dichiarazione fu poi pubblicata in «Al-Ahram», vedi «Neue Zürcher Zeitung», 23 febbraio 1977. La dichiarazione ufficiale menzionava non soltanto il viaggio nel Medio Oriente del segretario di stato americano ma anche quello del segretario generale Waldheim e dei ministri degli esteri francese e tedesco.

La dichiarazione di Londra fu ampiamente considerata come indicazione del fatto che i Nove avevano piú o meno adottato la posizione della Francia su questa questione. Mentre la amministrazione Nixon-Ford e specialmente Henry Kissinger sollevavano obiezioni contro qualsiasi politica europea nel Medio Oriente nel timore che la posizione francese — considerata troppo pro-Araba — sarebbe prevalsa, l'amministrazione Carter non aveva all'inizio, prima dell'avvio dei negoziati di Camp David, nessuna preoccupazione in questo senso, dal momento che la sua nuova posizione verso Israele tendeva ad essere piú vicina a quella della Francia.

L'incidente sopra descritto dimostra ancora una volta che l'intervento americano può avere successo solamente se i Nove sono divisi ed hanno difficoltà ad accordarsi su di una strategia comune. In questo caso è difficile valutare fino a che punto la disponibilità di un paese ad appoggiare gli interessi americani è soltanto una mossa tattica per perseguire i propri scopi.

I tentativi fatti dagli Stati Uniti per conquistare l'appoggio dei Nove alla politica estera americana hanno incontrato tendenzialmente reazioni difensive. La Francia non è stata la sola a rispondere negativamente alla richiesta americana di appoggio alla politica americana di negoziato in specifiche situazioni di conflitto con una dichiarazione apposita rilasciata nell'ambito della Cpe.

Nell'aprile 1975, per esempio, il tentativo americano riguardo al Vietnam incontrò la resistenza di tutti. Gli europei rifiutarono, in particolare, di attribuire l'intera responsabilità della crisi ai Nord Vietnamiti. L'allora presidente del Consiglio, Fitzgerald, informò l'ambasciatore americano a Dublino che l'analisi politica della situazione fatta dai Nove differiva da quella fatta dal governo americano¹¹.

Lo stesso timore di essere considerati dal resto del mondo come semplici esecutori delle decisioni americane è considerata una ragione fondamentale della corsa francese al riconoscimento del nuovo governo dell'Angola. Secondo l'opinione francese, la disponibilità del governo di Parigi a riconoscere il governo dell'Angola entro breve tempo, aveva indotto il segretario di Stato americano ad inviare un messaggio a tutti i nove stati membri per sottolineare il punto di vista americano, secondo cui il riconoscimento in quel preciso momento sarebbe stato «premature». I tentativi fatti durante le consultazioni franco-tedesche prima, e fra i Nove successivamente, per stabilire un momento comune per il riconoscimento dell'Angola, fallirono a causa dell'esitazione di alcuni stati-membri. I francesi lamentarono che l'esitazione era ampiamente dovuta al rispetto per le posizioni americane¹².

Nel caso del riconoscimento dell'Angola, l'intervento americano aveva

¹¹ «Le Monde» 17 aprile 1974, *Les Neufs refusent de s'aligner sur les Etats-Unis*.

¹² Vedere «Le Monde» 20-21 febbraio e 25 febbraio 1976; «The Times», 19 febbraio 1976, e «Frankfurter Allgemeine Zeitung» 24 febbraio 1976.

potuto dividere gli alleati europei, ma in altri settori della politica africana non avvenne la stessa cosa. Data l'assenza di una politica europea comune nei riguardi dell'Africa e la riluttanza degli Stati Uniti ad intervenire direttamente in Africa, è abbastanza difficile che vi siano motivi di conflitto.

Nel caso della Rhodesia, questo stato di fatto ha portato entrambe le parti a favorire immediatamente e ad appoggiare il ruolo speciale della Gran Bretagna. Non solo, ma si può dire che gli americani svolsero un ruolo particolarmente attivo alle spalle degli inglesi.

Se ci si riferisce più specificatamente alla missione di Kissinger in Africa e, in seguito a questa, alla Conferenza sulla Rhodesia a Ginevra, risultò evidente che il governo britannico veniva direttamente sollecitato a muoversi dagli americani. Non soltanto il Foreign Office, per un lungo periodo, presentò un quadro molto più ottimistico di quanto si potesse dedurre dalle sue stesse valutazioni della situazione¹³, ma lo stesso Kissinger, nei suoi negoziati con il primo ministro rhodesiano Smith, apportò fondamentali modifiche alle proposte di Callaghan senza dare a Londra la possibilità di dire la sua in queste revisioni — pur continuando a far riferimento ad una iniziativa britannico-americana¹⁴. Come conseguenza, l'appoggio dato alla politica britannica dalle dichiarazioni dei Nove nell'ambito della Cpe¹⁵ ebbe l'effetto di dare un avallo indiretto alla posizione americana nel conflitto rhodesiano. Questa impressione è tanto più forte se si considera che sia il Regno Unito che la Cpe non avevano i mezzi per mettere in atto la soluzione prospettata al conflitto, soprattutto quando si trattava dell'invio di truppe.

Fintanto che l'attività della Cpe sarà limitata a dichiarazioni di principio, anche la sua capacità di intervenire in crisi internazionali sarà ridotta. Nella misura in cui i Nove agiscono più o meno come spettatori quando sono necessarie soluzioni a conflitti internazionali, le consultazioni europee-americane perdono il loro significato. Il potere di agire resta agli Stati Uniti perchè soltanto gli Stati Uniti possiedono gli strumenti necessari ad un intervento. I paesi europei possono dare appoggio verbale alla politica americana, ma nel farlo corrono il rischio di apparire dei puri e semplici seguaci della «leadership» americana. Affermare una posizione divergente ha un certo valore di disturbo, la cui portata diminuisce proporzionalmente nella misura in cui un conflitto passa dalla fase in cui si discute sulla legittimità delle richieste, alla fase dei negoziati concreti in cui vengono prese misure economiche e di sicurezza¹⁶.

¹³ Cfr. «Neue Zurcher Zeitung», 27 gennaio 1977.

¹⁴ Cfr. «The Observer», 19 settembre 1976; «The Times», 20 settembre 1976; il rappresentante americano A. Young, nella sua sosta a Londra dopo il viaggio in Africa definì il ruolo americano di trattare l'intero affare «not quite fair» con riguardo al suo partner britannico.

¹⁵ Vedere le due dichiarazioni della Cpe sulla Rhodesia dell'ottobre 1976 e del gennaio-febbraio 1977.

¹⁶ La decrescente influenza della Cpe nel conflitto cipriota è un esempio significativo; un

Nella concorrenza con gli Stati Uniti per l'influenza sulla soluzione dei conflitti internazionali, gli stati membri europei sono in svantaggio. Ciononostante, la Cpe e la procedura formale di consultazione può aiutarli a sfuggire alla pressione degli interventi americani. Ma anche questo è vero soltanto per quelle aree della politica estera europea in cui gli strumenti a disposizione della Cpe — compresi quelli della Comunità europea — sono proporzionati agli interessi perseguiti. Un esempio di ciò è stato l'atteggiamento dei Nove nella crisi portoghese, ed un altro esempio la organizzazione della cooperazione politica europea con riguardo alla Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa.

Nella preparazione e realizzazione della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, e nel suo seguito a Belgrado, la Cpe ha riportato il suo maggior successo. Uno dei motivi di ciò è che gli obiettivi della Conferenza potevano essere raggiunti con gli strumenti a disposizione della Cpe. Il coordinamento con gli Stati Uniti è stato per lo più facile, ma ciò può non essere dovuto ad una speciale efficacia della politica comune europea in questo settore, ma alla considerazione che per lungo tempo, gli Stati Uniti hanno considerato la Csce come non molto importante, e di conseguenza hanno lasciato liberi gli europei di muoversi come volevano. Inoltre, la Nato è servita come organismo di coordinamento: grazie ad un intenso scambio di informazione — tutti i documenti di lavoro dei Nove sono stati automaticamente trasmessi ai competenti organi della Nato — è stato possibile risolvere tutti i nascenti conflitti di opinione senza indugio, riducendo così il rischio di malintesi al riguardo delle intenzioni e delle azioni del proprio partner.

A parte alcune eccezioni come la Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, la coesione dei Nove nel campo della politica estera è resa difficile da divergenze interne, di cui ogni tanto approfittano gli Stati Uniti per influenzare l'opinione europea nell'interesse americano. D'altro canto alcuni stati membri della Comunità cercheranno sempre, individualmente, di mobilitare gli Stati Uniti per sostenere la loro posizione. Questo fatto non sarebbe spiacevole se le costellazioni che si formano su questa base non fossero sempre le stesse, cioè se non fossero predeterminate da condizioni strutturali economiche e socio-politiche, tipico a questo proposito il caso tedesco. La somiglianza di interessi e la conseguente tendenza ad intrattenere uno speciale rapporto da parte degli Stati Uniti con la Repubblica federale tedesca, che occupa un posto importante entro la Comunità europea, crea una certa tensione nel rapporto tra i partners europei. Lo spettro

altro è la reazione di Israele alle dichiarazioni dei Nove sul Medio-Oriente: Israele ha notato il cambiamento di posizione con notevole disappunto ma allo stesso tempo ha fatto notare che l'atteggiamento dei Nove è di secondaria importanza dal momento che né la Cpe né alcuno dei suoi stati membri può agire come mediatore nel Medio-Oriente. («Neue Zürcher Zeitung», n. 158, 9 luglio 1977).

dell'egemonia tedesco-americana, spesso invocato dalla Francia, è un indice della inquietudine con cui alcuni paesi europei assistono a questi sviluppi¹⁷.

Ciò nonostante, il sistema delle consultazioni ha una certa funzione protettiva nel senso che consente a ciascun paese europeo di far appello ai propri impegni di cooperazione europea tutte le volte che non vuole allinearsi su posizioni americane. Questa funzione di protezione è percepita dall'amministrazione americana, il che spiega anche la dura reazione alla proposta del premier belga Tindemans di nominare un unico stato membro come rappresentante dei Nove per tutte le trattative con gli Stati Uniti¹⁸.

Tuttavia, la coesione dei Nove non può essere garantita soltanto da un meccanismo di consultazione; piuttosto dovrà ricercarsi in una omogeneità di interessi e di politiche comuni.

¹⁷ «Le Monde Diplomatique», n. 273, dicembre 1976, Jean-Pierre Vigier, *L'Europe sous une hégémonie germano-américaine?*

¹⁸ Cfr. «Neue Zürcher Zeitung», 27 gennaio 1976.

VII. Il dialogo euro-arabo

di David Allen

La cooperazione politica e il dialogo euro-arabo

Con l'unica eccezione delle attività dei Nove alla Conferenza sulla sicurezza e sulla cooperazione in Europa — Csce — la manifestazione piú conosciuta e collaudata del meccanismo della cooperazione politica è stata la costituzione e la ricerca di un rapporto «europeo» con i venti stati membri della Lega araba, divenuto noto come dialogo euro-arabo. Tuttavia mentre il «dialogo» può, fino ad oggi essere considerato come un successo, sebbene all'interno di parametri un poco limitati, è anche servito ad illustrare sia le difficoltà pratiche di rendere operante una procedura basata su una distinzione teorica tra politica ed economia sia nel tentare alcunché di significativo nel campo della politica estera comune senza un previo accordo su un certo numero di interessi politici interni. Piú specificatamente i Nove si sono trovati a fronteggiare il problema di creare e di migliorare un rapporto con gli stati arabi, tra i quali si trovano i maggiori produttori di petrolio, non essendo riusciti ad accordarsi su una comune politica energetica o, e questo è forse piú critico, su una comune e precisa posizione nei confronti del conflitto mediorientale che ha tanto peso nelle considerazioni degli arabi.

Sebbene le origini del dialogo si trovino soprattutto negli eventi dell'autunno 1973 e della primavera del 1974, quando, in seguito alla guerra dello Yom Kippur, gli stati arabi produttori di petrolio dapprima posero un embargo selettivo sui rifornimenti e poi quadruplicarono il prezzo del petrolio, un certo merito deve essere riconosciuto alla tanto diffamata Commissione europea per la sua anticipazione ante-crisi sulla necessità di un nuovo rapporto con il mondo arabo. La Ce e i Nove sono frequentemen-

David Allen è professore presso il Dipartimento di studi europei dell'Università di Loughborough. Traduzione dall'inglese di Saverio Solari.

te e giustificatamente accusati di limitarsi a semplici reazioni verso gli avvenimenti del mondo esterno nella formulazione delle loro politiche esterne e questa era senz'altro la situazione del 1973-74. Tuttavia nel 1972 la Commissione europea, in un memorandum inviato al Consiglio dei ministri¹, proponeva, tra l'altro, delle consultazioni con i paesi esportatori di petrolio sulla base di una complementarità di interessi che si estendevano oltre il campo energetico e proseguiva raccomandando accordi per promuovere lo sviluppo economico e sociale dei paesi esportatori di petrolio in cambio di alcune garanzie per l'approvvigionamento e per il prezzo del petrolio. Tuttavia, malgrado l'anticipazione della Commissione di queste tematiche, che dovevano formare parte della base del dialogo, la maggior parte degli osservatori ha identificato il suo punto di partenza nella Conferenza del Summit di Copenaghen del dicembre 1973. Sebbene rimangano dubbi su chi li avesse effettivamente invitati, seppure vi fu qualcuno (alcuni dicono gli inglesi, alcuni i francesi, alcuni entrambi), quattro ministri degli esteri arabi aggiunsero confusione ai già divisi Nove, presentandosi al Summit e suggerendo che il rapporto tra la Comunità e il mondo arabo fosse posto su nuove basi².

Gli obiettivi degli arabi, imprecisati com'erano nei dettagli, sembravano essere apertamente politici; conoscendo gli effetti che le loro precedenti azioni avevano avuto sugli stati europei, essi cercavano di sfruttare ulteriormente il loro potere persuadendo gli europei ad adottare una posizione più comprensiva del punto di vista arabo nel conflitto mediorientale. Vi è anche una certa evidenza che gli stati arabi produttori di petrolio erano preoccupati del fatto che l'arma petrolifera, che era stata rivolta in primo luogo verso gli Stati Uniti, aveva in realtà creato più danni tra gli stati europei in un momento in cui l'Europa iniziava ad emergere come un attraente partner alternativo alle due superpotenze. In un certo senso perciò gli stati arabi erano ansiosi, se non di fare ammenda, quanto meno di riparare il danno che le loro azioni avevano causato all'emergente relazione. Si sarebbe potuto anche ritenere, e questo sembra essere dimostrato dal successivo sviluppo del dialogo, che gli stati arabi avessero visto nella Comunità europea un modello di integrazione che avrebbero voluto emulare nella loro stessa ricerca di unione.

In tal caso gli europei avevano un ovvio interesse nel partecipare ad un processo che spostava le forze integrative arabe da un atteggiamento essenzialmente negativo nei confronti di Israele e della situazione mediorientale, verso tematiche più positive. Tuttavia gli europei in generale erano ben poco allettati da questa ulteriore intrusione nella loro «privacy»; già aspra-

¹ *Necessary Progress in Community Energy Policy*, «Bollettino Ce», Supplemento 11/72.

² Cfr. Annette Morgan *From Summit to Council: Evolution in the EEC*, Chatham House/Pep, pp. 17-19.

mente divisi dal diverso trattamento durante l'embargo (l'Olanda come gli Stati Uniti era stata sottoposta ad un embargo totale, Gran Bretagna e Francia avevano ottenuto condizioni amichevoli e dunque approvvigionamenti normali e gli altri Sei fronteggiavano riduzioni del 5% al mese), si trovavano ora ad affrontare il problema di una risposta collettiva. Sembravano esservi tre possibili scelte: in primo luogo potevano cercare di formulare, come chiedevano gli arabi a Copenaghen, una linea distintamente europea che si differenziasse dalla piú aggressiva posizione americana, nel riconoscimento della particolare vulnerabilità dell'Europa; in secondo luogo potevano soggiacere alle richieste americane per una posizione collettiva e coordinata dei principali stati consumatori e in terzo luogo potevano abbandonare qualsiasi tentativo di solidarietà, sia europea che atlantica e cercare soluzioni nazionali attraverso rapporti bilaterali individuali con i paesi produttori. In quella occasione furono tentate tutte e tre le linee d'azione: Gran Bretagna e Francia guidarono la corsa a concludere accordi individuali, i Nove nel loro insieme intervennero alla Conferenza per l'energia di Washington nel gennaio 1974, dove, nonostante un aspro confronto tra francesi e tedeschi, gli Otto (senza quindi la Francia), decisero di prendere parte all'Agenzia internazionale per l'energia che era stata posta in essere quale manifestazione della solidarietà atlantica. Infine, nonostante un considerevole disaccordo interno, gli stati membri della Comunità giunsero con riluttanza ad accordarsi sulla necessità di una risposta alle richieste arabe fatte a Copenaghen e convennero perciò su colloqui preliminari prima dell'avvio di un dialogo euro-arabo.

Mentre retrospettivamente appare che gli europei avevano ben poca scelta nel partecipare al dialogo, la loro iniziale riluttanza è comprensibile qualora si considerino i problemi che furono sollevati da una tale linea d'azione.

L'influenza degli Stati Uniti sul dialogo

In primo luogo i membri della Comunità non avevano una reale esperienza di rapporto collettivo con altri raggruppamenti di stati, se non nel contesto degli accordi d'associazione quale quelli di Yaoundé e Lomé. In secondo luogo, come per numerosi aspetti delle loro relazioni esterne, erano divisi ed inibiti dalla natura del loro rapporto con gli Stati Uniti, che aveva toccato un punto molto negativo alla fine del 1973 in seguito al disastroso tentativo di redigere una nuova Dichiarazione atlantica ed alle frizioni generate dal rifiuto di un certo numero di stati europei di permettere al loro alleato d'oltreatlantico di usare i campi d'atterraggio per il rifornimento di Israele durante la guerra dello Yom Kippur. Kissinger in particolare era sia sospettoso nei confronti delle motivazioni arabe nel proporre un dia-

logo con gli europei sia preoccupato che una qualsiasi reazione europea avrebbe minato la solidarietà tra paesi consumatori che considerava essenziale per affrontare con successo la questione dei rapporti con i produttori di petrolio. Inoltre Kissinger era convinto che una qualsiasi azione indipendente da parte degli stati europei avrebbe avuto effetti deleteri sui suoi tentativi altamente individuali di raggiungere una soluzione pacifica del conflitto mediorientale. La ferma convinzione di Kissinger che «gli europei saranno incapaci di raggiungere un qualsiasi risultato in Medio Oriente in un milione di anni»³, accompagnata dalla conoscenza che la pressione maggiore per un distinto approccio europeo proveniva dai francesi nel quadro delle tradizionali motivazioni anti-statunitensi, condusse ad una serie di attacchi contro i Nove che servirono soltanto a danneggiare ulteriormente l'atmosfera nella quale erano state condotte le relazioni euro-americane all'inizio del 1974. Fu a questo punto che il meccanismo della cooperazione politica entrò in scena poiché divenne rapidamente evidente che per poter compiere un qualche progresso con gli arabi, ci si doveva accordare innanzitutto con gli americani e in secondo luogo che la sostanza di un qualsiasi dialogo che fosse emerso, avrebbe richiesto una cauta trattazione e controllo politici per non mettere maggiormente in pericolo i rapporti con il più importante partner dell'Europa. Il maggior motivo di lagnanza americano verso gli europei era la percezione, in particolare da parte di Kissinger, che, nel determinare la loro posizione, gli europei stavano mancando di consultarsi con lui, come riteneva avrebbero dovuto fare i membri dell'Alleanza atlantica. Da parte loro gli europei tendevano a peggiorare la faccenda con l'accusare Kissinger di comportarsi nella identica maniera riguardo a questioni quale la decisione statunitense di annunciare un «all'erta nucleare» mondiale quando era sembrato probabile un intervento dell'Unione Sovietica in Medio Oriente. Le difficoltà giunsero al punto di rottura nel marzo 1974 quando i ministri degli esteri dei Nove che si incontravano nel contesto della cooperazione politica a Bruxelles, annunciarono la decisione di cominciare un'azione che avrebbe eventualmente condotto a stabilire una cooperazione su ampia scala con gli arabi⁴. I Nove avevano deciso che nonostante il fatto che gli olandesi fossero ancora effettivamente posti sotto embargo e che alcuni stati membri erano tuttora preoccupati delle conseguenze sui rapporti Ce-Israele, era necessario dare una qualche risposta all'iniziativa araba di Copenaghen. Essi proposero un triplice piano d'azione che includeva contatti esplorativi con i venti stati membri della Lega araba, la creazione di un certo numero di gruppi di lavoro misti ed un'eventuale conferenza Ce-paesi arabi al livello di ministri degli esteri. La scelta dei tempi per l'annuncio non avrebbe potuto essere peggiore poiché proprio nel momen-

³ «Daily Telegraph», 8 marzo 1974.

⁴ «Agence Europe», 4 marzo 1974.

to in cui i ministri si incontravano a Bruxelles, Kissinger stava giungendo in Europa dal suo ultimo giro di diplomazia della spola in Medio Oriente, per riferire gli sviluppi sia ai tedeschi che al Consiglio Nato. Seguì dunque un imbarazzante episodio nel quale Kissinger rifiutò di commentare la decisione dei Nove con il pretesto di non esserne stato ufficialmente informato: un'asserzione che il governo tedesco in seguito continuò a negare.

In ogni modo fu quando Kissinger tornò negli Stati Uniti che la sua reazione divenne più ostile; in una serie di dichiarazioni che il ministro degli esteri francese Jobert considerò come «un'inesatta analisi della realtà»⁵, il Dipartimento di Stato accusò gli europei di sovvertire deliberatamente la solidarietà atlantica, mettendo in pericolo la missione di pace di Kissinger, e di adottare nelle consultazioni «un atteggiamento di prendere o lasciare». Era in effetti il problema della consultazione che sembrava rendere furioso Kissinger dal momento che vi erano prove che i suoi sforzi di negoziato con gli arabi fossero stati in qualche modo condizionati dalla decisione degli europei.

Il fatto che queste ed altre «incomprensioni» venissero rapidamente chiarite alla metà del 1974, fu in parte ritenuto un trionfo per il meccanismo della cooperazione politica, anche se alla base di ciò stavano i fortuiti cambi di «leadership» in Gran Bretagna, Francia e Germania. Nonostante il fatto che nel loro incontro formale al castello di Gymnich i Nove fossero riusciti a escogitare un metodo accettabile per preve consultazioni con gli Stati Uniti per quanto riguardava argomenti di cooperazione politica⁶, l'atmosfera notevolmente migliore che si sviluppò rapidamente con gli americani, dipendeva dal fatto che un'Europa presieduta da Giscard, Schmidt e Wilson mostrava di essere considerevolmente più pro americana di quella di Pompidou, Brandt e Heath.

Così alla metà del 1974 gli europei avevano stabilito buone relazioni con gli Stati Uniti ed avevano risposto quanto meno in parte alla richiesta degli arabi di porre in essere un nuovo rapporto. Rimaneva tuttavia la difficile questione di trovare argomenti di rilievo che potessero essere discussi con gli arabi senza provocare ulteriormente l'ostilità degli americani o rendere palesi i disaccordi di fondo che gli europei avevano ancora tra di loro. I Nove decisero la loro posizione seguendo una via indiretta che implicava l'eliminazione di quegli argomenti che non potevano essere tranquillamente affrontati. Il risultato fu che la discussione sul problema petrolifero e sul conflitto nel Medio Oriente fu respinta dagli europei per essere potenzialmente troppo controversa e capace di suscitare divisioni; ci si limitò ad iscrivere nell'agenda il futuro sviluppo economico dei paesi arabi, quale unico possibile argomento capace di suscitare l'interesse di ambo le parti.

⁵ «International Herald Tribune», 7 marzo 1974.

⁶ Cfr. il capitolo di Beate Kohler in questo stesso volume.

L'avvio del meccanismo negoziale

I Nove, una volta optato per un approccio di bassi livelli e preferibilmente apolitico (fidando soprattutto sull'abilità della Commissione europea nel maneggiare tali materie) decisero che la cornice istituzionale del dialogo adeguata allo scopo europeo dovesse essere il meccanismo della cooperazione politica. Perciò ad un organo che era stato creato per trattare le delicate questioni di «alta politica», si dette il compito d'assicurare esattamente il contrario e cioè che tali argomenti fossero tenuti fuori dal negoziato⁷ che doveva essere limitato a decisioni tecniche di basso livello. Una delle ragioni per questa decisione fu presumibilmente il fatto che si avvertiva che il dialogo avrebbe avuto inevitabilmente implicazioni politiche anche se lo scopo della cooperazione non era apertamente politico.

Il meccanismo della cooperazione politica aveva naturalmente fissato la sua attenzione sul Medio Oriente fin dal suo inizio; esisteva un gruppo di lavoro di esperti sul Medio Oriente dei Ministeri degli esteri dei Nove che si incontrava regolarmente per scambi d'informazioni e per preparare importanti dossiers all'ordine del giorno negli incontri del Comitato politico. In verità proprio nella prima Conferenza dei ministri degli esteri nella cornice della cooperazione politica, tenutasi nel novembre 1970, vi fu «un dettagliato scambio di opinioni» sulla situazione nel Medio Oriente, mentre nel secondo incontro del maggio 1971 allo stesso argomento fu dedicata un'intera giornata⁸. All'apice della crisi mediorientale del 1973 i Nove erano riusciti, con alcune difficoltà, a concordare una «Dichiarazione sulla crisi nel Medio Oriente»⁹, nonostante il disagio di alcuni stati membri per ciò che sentivano essere un «appeasement» verso gli arabi a spese di Israele. Questa dichiarazione che effettivamente inclinava verso l'interpretazione araba della Risoluzione 242 delle Nazioni unite, riconosceva formalmente i diritti palestinesi e sottolineava la necessità di un eventuale ritiro di Israele dai «territori occupati». Fu lo stesso gruppo di lavoro sul Medio Oriente che fu inizialmente coinvolto all'inizio del 1974 nella preparazione del dialogo. Tuttavia una volta presa la decisione di limitare gli argomenti di discussione a soggetti economici e tecnici, fu deciso di mantenere la distinzione tra questi e le questioni più apertamente politiche, creando apposta per il dialogo, un gruppo di lavoro ad hoc. La necessità di un tale nuovo gruppo fu ulteriormente sottolineata dalla posizione della Commissione europea, per la quale era stato previsto un ruolo nel dialogo ma che in quel periodo non partecipava al gruppo di lavoro creato per il Medio Oriente.

⁷ «Bollettino Ce», 6/71.

⁸ Dichiarazione dei ministri degli esteri dei Nove sulla situazione in Medio Oriente avvenuta a Bruxelles il 6 novembre 1973. Vedi «Bollettino Ce», 10/73.

⁹ Gli arabi avevano accordato questo riconoscimento all'Olp nel Summit di Rabat che si tenne nell'ottobre del 1974.

Pertanto si convenne di proporre agli arabi che il piú alto organo del dialogo dovesse essere un Comitato generale a livello di ambasciatori (con la possibilità di una futura estensione, come auspicavano gli arabi, al livello di ministri degli esteri). Per preparare gli incontri di questo Comitato fu creato dagli europei un Gruppo di coordinamento nell'ambito della Cpe. Questo gruppo differiva leggermente dagli altri gruppi di lavoro della cooperazione politica per il fatto che, data la possibilità di sovrapposizione con questioni che rientravano nella giurisdizione dei trattati comunitari, prevedeva il coinvolgimento sia della Commissione che del Coreper. Fu deciso che il Gruppo di coordinamento avrebbe fatto rapporto, attraverso la presidenza, sia al Coreper che al Comitato politico e che la Commissione avrebbe dovuto essere sempre rappresentata. Inoltre fu prevista la possibilità (ed era proprio il caso) che la normale pratica della cooperazione politica di incontrarsi esclusivamente nella capitale della presidenza, avrebbe dovuto essere modificata e che un certo numero di incontri si sarebbero tenuti per ragioni pratiche a Bruxelles. Con la sola eccezione di occasionali caparbieta francesi, il dialogo è rimasto rimarchevolmente libero da argomenti teologici e in verità, come vedremo, ha assunto lo sviluppo di una nuova e relativamente unica relazione tra le due cornici istituzionali europee.

Negl'incontri sia al Cairo che a Parigi nel primo periodo della presidenza francese, gli stati arabi accettarono la maggior parte delle proposte europee per istradare il dialogo. Si decise d'istituire un certo numero di Commissioni di lavoro miste, sotto il controllo del Comitato generale, per occuparsi di un certo numero di tematiche che gli europei avevano preso in considerazione nel marzo precedente; (queste erano, industrializzazione, infrastrutture, agricoltura, cooperazione finanziaria e cooperazione culturale e scientifica). Gli arabi alla fine persuasero gli europei di aggiungere un sesto gruppo sul commercio ed infine, molto piú tardi, un settimo che si occupasse di questioni «politiche». Da parte araba la cornice istituzionale che venne creata per il dialogo era essenzialmente un'immagine speculare delle procedure europee, e ciò finí col dare ulteriore peso all'argomento che gli arabi percepissero nella Comunità europea un modello per i loro stessi ideali d'integrazione. Il dialogo si svolgeva tra i Nove della Ce e i 20 membri della Lega araba. Si adottò da ambo le parti il concetto organizzativo di una presidenza bicefalà con il segretariato della Lega araba e lo stato arabo che aveva la presidenza di quell'organismo, collegati alla Commissione europea e alla presidenza di turno europea. L'unico vero problema che è sorto da questa sistemazione è stata la difficoltà che la parte europea ha sperimentato nel prevedere i mutamenti nei detentori presenti e futuri della Presidenza araba.

Nonostante il fatto che il principale stimolo al dialogo sia sorto al tempo della crisi petrolifera, 11 stati membri della Lega araba non sono produttori di petrolio (Egitto, Siria, Libano, Giordania, Somalia, Sudan, Mauritania,

Marocco, Tunisia e Yemen) e questo introdusse per gli europei un nuovo elemento nel dialogo. Non sarebbe mai stato possibile anche se i produttori di petrolio fossero stati preparati ad accettarlo, che il dialogo fosse semplicemente uno strumento con il quale produttori e consumatori elaborassero un rapporto soddisfacente. Data la presenza, da parte araba, di numerosi stati non produttori di petrolio, in particolare stati come l'Egitto e la Siria così intimamente coinvolti nella situazione politica mediorientale, non vi fu mai alcuna reale possibilità che le questioni politiche potessero essere tenute fuori dal dialogo, per quanto gli europei si ingegnassero con forza per evitarne la discussione.

La formula di Dublino

La questione della situazione politica in Medio Oriente doveva in effetti essere sollevata prima ancora che il dialogo decollasse e doveva ostacolare qualsiasi incontro formale di un certo rilievo fino alla metà del 1975. Non appena era stato raggiunto l'accordo per quanto riguardava gli ordinamenti istituzionali e gli argomenti che dovevano essere coperti dai diversi gruppi di lavoro e poco prima del primo incontro del Comitato generale, gli Stati arabi, seguendo la tattica che aveva avuto successo alle Nazioni unite, chiesero lo status di osservatore presso il Comitato generale per l'Organizzazione per la liberazione della Palestina, quale legittima e riconosciuta rappresentante del popolo palestinese¹⁰. Il successivo rifiuto europeo ad accondiscendere a questa richiesta, condusse a un congelamento del dialogo per diversi mesi mentre si cercava una soluzione. Che tale soluzione venisse trovata e che divenisse nota come «Formula di Dublino», è merito degli Irlandesi, in particolare del loro ministro degli esteri Garret Fitzgerald, che tenne la presidenza della Comunità nei primi 6 mesi del 1975. In un incontro a Dublino nel febbraio, i ministri degli esteri della Cee decisero di proporre agli stati arabi che, se anche il Comitato generale non poteva riunirsi, poteva essere almeno possibile per i Gruppi di lavoro di mettersi all'opera. Inoltre fu suggerito che una possibile soluzione del problema palestinese poteva essere trovata qualora il Comitato generale si riunisse non sulla base di delegazioni di stati ma semplicemente di delegazioni europee ed arabe, evitando in tal modo la necessità di riconoscere formalmente i componenti le delegazioni e permettendo all'Olp di partecipare. Gran merito deve andare all'abilità di trattare questa proposta da parte della Presidenza irlandese e da parte della personale diplomazia di Fitzgerald che riuscì dopo un certo numero di visite ai leaders mediorientali, a persuadere la parte araba ad accettare il compromesso. Per quel che riguardava la cooperazione politica, il

¹⁰ «Agence Europe», 16-17 giugno 1975, p. 5.

successo degli irlandesi in questa questione porta a rifiutare la credenza corrente che soltanto i maggiori tra i 9 stati, per la loro piú grande esperienza negli affari internazionali, possono trattare con successo il difficile compito di condurre il coordinamento della politica estera. La cooperazione politica fu qui abilmente condotta dagli irlandesi che da parte loro si trovarono a giocare una parte negli affari esteri, inimmaginabile al di fuori del contesto comunitario.

Dal livello degli esperti a quello politico

Il successo della «Formula di Dublino», significò che nonostante la prematura firma di un accordo commerciale con Israele nel maggio 1975, il primo incontro di esperti si tenne al Cairo nel giugno dello stesso anno.

Nell'incontro del Cairo venivano posti in essere i previsti gruppi di lavoro e veniva emesso un memorandum congiunto che esponeva nei dettagli le tematiche che dovevano essere coperte da questi gruppi di lavoro. Inoltre il successo di questo primo incontro fu reso piú brillante dal fatto che si giunse rapidamente ad un accordo di incontrarsi nuovamente a Roma il mese successivo. Alla fine dell'incontro del Cairo, Eamonn Gallagher, rappresentante irlandese alla presidenza europea, dichiarò che l'incontro «era unico nel suo genere» e che era stato «un gran successo»¹¹. Nel secondo incontro che si tenne a Roma dal 22 al 24 luglio i gruppi di lavoro affrontarono la sostanza dei problemi e inserirono nei loro rapporti un certo numero di suggerimenti piuttosto precisi, quali i settori raccomandati come prioritari nella cooperazione industriale, un inventario di fabbisogni urgenti e di prospettive alimentari ed un piano per trovare regole uniformi d'investimento. Ambo le parti apparvero soddisfatte dell'incontro, persino i partecipanti arabi quali l'Algeria e la Tunisia che avevano adottato nell'incontro di apertura un atteggiamento estremamente critico. Sebbene ancora una volta si fosse stabilito di indicare una data per il successivo incontro (da tenersi ad Abu Dhabi), la delegazione araba sollevò anche la questione di predisporre una prima riunione del Comitato generale nel corso della quale speravano ovviamente che potessero essere sollevati temi politici. Non sorprese il fatto che la delegazione europea non fosse in grado d'impegnarsi su questo punto¹². Nel terzo incontro ad Abu Dhabi, la parte araba riuscì a raggiungere i suoi obiettivi. Quantunque il lavoro che era cominciato al Cairo e a Roma fosse continuato e fossero definiti altri progetti e previsti ulteriori gruppi specialistici, il comunicato finale¹³ precisò che il lavoro preparatorio

¹¹ «Agence Europe», 26 luglio 1975, p. 5.

¹² «Agence Europe», 23 novembre 1975, p. 6.

¹³ «Europe Documents», «Agence Europe», 5 febbraio 1977.

era ora completo e che era perciò divenuta essenziale la convocazione del Comitato generale per definire i mandati dei gruppi specialistici. Fu raggiunto un accordo generale su tutte le questioni sostanziali trattate, tranne su due. In primo luogo, in merito alla cooperazione finanziaria, gli stati arabi mantennero una ferma posizione sulla rigidità delle condizioni imposte all'accesso di capitali europei sul loro mercato finanziario e in secondo luogo gli europei non furono in grado di accettare le richieste arabe per un accordo generalizzato di libero scambio, in parte per il precedente che ciò avrebbe creato ed in parte per il fatto che diversi stati arabi erano già legati alla Ce nella cornice di Lomé o in quella mediterranea.

La strategia araba si era dimostrata paziente nel premere gradualmente per un incontro del Comitato generale, contentandosi di discussioni di esperti per conservare lo slancio al dialogo, ma premendo costantemente perché fosse alzato il livello dei rappresentanti. Dapprima essi ottennero il livello di ambasciatori, allorquando per la prima volta fu convocato, nel maggio 1976 a Lussemburgo, il Comitato generale. In seguito richiesero che i ministri degli esteri si incontrassero in vista dell'obiettivo finale di organizzare un incontro al vertice tra capi di governo.

Come per tanti altri aspetti della cooperazione politica, il progresso del dialogo ha oggi un interesse molto maggiore in termini d'evoluzione della procedura della cooperazione in politica estera che non per l'effettiva sostanza delle deliberazioni. Ciò nonostante allorché il Comitato generale si riunì a Lussemburgo, fu sollevato un certo numero di nuove questioni. In primo luogo e come poteva essere facilmente prevedibile, gli arabi sollevarono nel discorso di apertura nella sessione plenaria, sia la questione della posizione europea nel conflitto del Medio Oriente (che gli arabi sentivano essere rimasta sostanzialmente ferma alla dichiarazione del novembre 1973) sia la necessità di convocare il prima possibile una conferenza di ministri degli esteri. Da parte loro gli europei ribadirono la posizione del novembre 1973 e fecero rilevare che i Nove all'Onu stavano ora dando appoggio ai diritti del popolo palestinese e più in particolare al diritto di rappresentare un'identità nazionale. In secondo luogo gli arabi riuscirono nell'intento di ritardare specifiche discussioni di progetti, sia per mettere meglio in luce il contesto politico del dialogo, sia per assicurare la necessità di ulteriori incontri del Comitato generale. Più specificatamente non fu discussa la cruciale questione finanziaria. Si giunse in ogni modo all'accordo di «istituzionalizzare» il Comitato generale quale supremo organo di coordinamento e fu deciso che con questa funzione si sarebbe riunito due volte all'anno a livello di ambasciatori e in qualsiasi altra occasione a livelli ancora superiori allorché se ne concordasse la necessità. Infine si decise che la Commissione generale sarebbe stata nuovamente convocata nel febbraio 1977 a Tunisi. L'incontro di Tunisi produsse solo scarni risultati e non riuscì a risolvere le divergenze tra le due parti sia sulle questioni economiche che su quelle po-

litiche. Il Comunicato che fu emesso dopo l'incontro rifletteva una situazione in cui le parti si accontentavano di una serie di «dichiarazioni di principio» e di «riaffermazioni di preoccupazioni» ma con pochi «accordi comuni».

Tuttavia nel rivedere il lavoro dei gruppi specialistici e di lavoro, il Comitato generale riuscì a stendere un certo numero di linee guida per il futuro. In modo più significativo decise di creare un gruppo ad hoc che fosse responsabile nell'elaborare procedure di contribuzione finanziaria per quei progetti che fossero andati in porto. Tale questione è stata poi risolta dalla decisione del Consiglio dei ministri comunitari del maggio 1977, nel senso di concedere come contropartita al contributo arabo di 15 milioni di dollari, un credito di 3,5 milioni di dollari tratti dal bilancio corrente della Comunità. La Commissione europea aveva inizialmente proposto 5 milioni di dollari ma la riluttanza di alcuni stati membri ad approvare una tale somma che sarebbe stata interamente spesa in progetti negli stati arabi, portò ad accettare la somma di compromesso.

Il comunicato di Tunisi trattò anche problemi quali il trasferimento di tecnologie, la cooperazione commerciale (in particolare una richiesta araba per la creazione di un «Centro di cooperazione commerciale euro-arabo»), la protezione e l'incoraggiamento degli investimenti, un certo numero di progetti agricoli quali il già menzionato sviluppo della Valle del Giuba, lo sviluppo della cultura della patata in Iraq, il progetto sudanese per la carne, la questione delle clausole generali dei contratti industriali, la cooperazione culturale ed infine le condizioni di vita e di lavoro per i lavoratori migranti. Dal punto di vista politico, il discorso di Simonet all'Assemblea generale delle Nazioni unite ha rappresentato un notevole progresso nel soddisfare gli arabi circa il progredire delle posizioni europee. Mentre riaffermava la necessità per gli stati arabi di «essere pronti a riconoscere il diritto di Israele a vivere in pace all'interno di frontiere sicure e riconosciute», Simonet a nome dei Nove, qualificò come «illegale» l'installazione di colonie israeliane nel territorio occupato e riaffermò «il legittimo diritto del popolo palestinese all'effettiva espressione della sua identità nazionale»¹⁴.

Un primo bilancio della trattativa economica

Attualmente il bilancio di attività all'interno della cornice del dialogo, al quale deve essere aggiunto un certo numero di contatti «parlamentari» tra le due parti ed un crescente rapporto tra la Commissione europea e l'Opec, non è ancora particolarmente rilevante. Come sempre nella cooperazione politica i problemi sorgono da parte europea non appena viene sol-

¹⁴ «Agence Europe», 24-25 ottobre 1977, p. 5.

levata la delicata questione finanziaria; se i numerosi progetti ricordati più sopra arriveranno a superare lo stadio di fattibilità, si richiederanno iniezioni di capitali piuttosto ampie. Qui gli europei e gli arabi non produttori di petrolio hanno in comune l'interesse di cercare di ottenere tali capitali dai ricchi produttori di petrolio. Gli europei in particolare preferirebbero che i surplus finanziari dei paesi petroliferi fossero orientati verso lo sviluppo dell'industria nel Medio Oriente piuttosto che essere investiti in compagnie europee nella Comunità, a causa della delicata questione del controllo. Se questi capitali potranno essere diretti verso nuove industrie in Medio Oriente, allora vi sono possibilità sia per un'iniziale esportazione di tecnologia europea e di capitali sia, nel lungo periodo, di sviluppo di nuovi mercati orientati al consumo. La tendenza ad una più stretta cooperazione tra i due sistemi economici ne uscirebbe così confermata. Un rapporto pubblicato dalla Commissione europea nel settembre 1976, sullo sviluppo commerciale euro-arabo, mostrò come tra il 1970 e il 1975 vi fosse stato un incremento del 314% nel volume delle esportazioni Ce nel mondo arabo, mentre la quota araba del commercio totale Ce era aumentata dal 6,2% al 12,6%. Tuttavia nonostante il menzionato trend e nonostante il gran numero di progetti economici e tecnici elaborati nei gruppi di lavoro del dialogo, è chiara una certa mancanza di entusiasmo da ambo le parti il che dà peso all'argomentazione che il dialogo è di natura essenzialmente politica. Parzialmente la spiegazione risiede nel fatto che gli stessi europei ed in particolare gli inglesi ed i francesi, ma anche i tedeschi, preferiscono in definitiva veder trattati i progetti specifici dal settore privato piuttosto che formare l'oggetto di negoziati intergovernativi. Per gli arabi, alcuni dei quali come si è detto hanno molto da guadagnare da questi progetti, vi è stato un marcato interesse ad essere guidati dagli europei. Essi, infatti, hanno sperimentato le difficoltà nel riordinare in quanto gruppo le priorità o nel provvedere lo stimolo sufficiente per superare lo stadio di fattibilità. È indubbiamente vero che nonostante il relativo grado di unità che la Lega araba è stata capace di far rispettare, i governi arabi hanno sperimentato grandi difficoltà nel partecipare ad un negoziato multilaterale così complesso. L'unico argomento sul quale può essere assicurata l'unità araba, è il conflitto mediorientale ed è perciò poco sorprendente che essi attribuiscano maggior importanza a progressi con gli europei su questo fronte piuttosto che al contenuto di fatto del dialogo, vale a dire alle questioni economiche e tecniche.

Un'esperienza per il futuro della cooperazione politica

Per quanto riguarda la cooperazione politica europea la conclusione è che ancora una volta s'intravede poco di sostanziale. Tuttavia, come si era notato precedentemente, dal momento che i Nove hanno assegnato il dia-

logo al meccanismo della cooperazione politica, si deve riconoscere che sono stati fatti consistenti sforzi per adattare tale meccanismo in una maniera pragmatica alla gestione del dialogo. Nei gruppi di lavoro di esperti rinforzati per l'occasione (ed è questo un fatto molto significativo) dai funzionari della Commissione, è stata abbandonata la pratica che il paese detentore della presidenza presiedesse tutti gli incontri nel periodo in cui si trovava ad avere tale carica. Così all'inizio del dialogo la Gran Bretagna presiedeva il Gruppo finanziario, la Germania il Gruppo industriale, la Francia il Gruppo infrastrutturale, il Belgio il Gruppo culturale e la Commissione europea, in riconoscimento dell'inevitabile sovrapposizione con le materie del trattato, otteneva la cura sia del Gruppo agricoltura che del Gruppo commerciale. Mentre il Gruppo di coordinamento continua ad incontrarsi nella capitale della presidenza, molti dei gruppi di lavoro di esperti hanno scelto d'incontrarsi a Bruxelles fruendo delle attrezzature della Commissione. In verità il ruolo della Commissione, come per altri aspetti della cooperazione politica, sembrerebbe espandersi. Sempre di più, all'interno del dialogo, il segretariato generale della Commissione con la sua dettagliata conoscenza delle attività sia a livello della Comunità che della cooperazione politica, sembra rilevare alcuni dei compiti che ci si aspetterebbe fossero normalmente adempiuti dalla presidenza, ed in particolare la preparazione di documenti tecnici per gli incontri preparatori dei Nove. Si può naturalmente argomentare che era ineluttabile arrivare a un tale sviluppo, dato che la sostanza del dialogo si trova a questo punto all'interno della tradizionale area di competenza comunitaria; alcuni in verità sono andati oltre, fino a suggerire che tutta la responsabilità nella conduzione del dialogo dovrebbe essere trasferita dalla cooperazione politica alle istituzioni comunitarie. Tale mossa troverebbe probabilmente resistenza da parte degli stati membri non solo per il fatto che il dialogo ha avuto la tendenza a sostituirsi alla Cscé quale principale motore della cooperazione politica, ma anche per la sua natura prevalentemente politica. La caratteristica del dialogo non è tanto la soluzione dei problemi di cooperazione economica e tecnica (questi probabilmente potrebbero, e in verità lo sono, essere facilmente risolti dalla Commissione assieme al Coreper) quanto la preparazione del terreno anche per una possibile consultazione politica futura. Se non altro, il dialogo è un esercizio nell'interesse diretto dei Nove, un tentativo per trattare delicatamente le crescenti domande che vengono dall'estero verso quella che può in alcuni casi apparire come una forza emergente; come tale è probabilmente meglio che sia tenuto sotto una guida politica nell'ambito della cooperazione politica, facendo d'altra parte uso, qualora possibile, del meccanismo comunitario. Tuttavia se il dialogo continua ad espandersi al tasso suggerito dalla lunga lista di temi del Comunicato di Tunisi, il problema della gestione e del carico di tensioni sulla presidenza, in particolare quando questa sia tenuta da uno dei paesi più piccoli, comincerà a pesare. Ancora una volta

vengono avanzate proposte sia per una durata piú lunga della presidenza sia per una qualche sorta di segretariato per la cooperazione politica.

Attualmente il problema della gestione non sembra peggiore nel dialogo che in altri aspetti della cooperazione politica, grazie in parte al compito di coordinamento che la Commissione è in grado d'assumere. Tuttavia alcuni partecipanti europei hanno commentato che mentre gli stati arabi guardano ancora agli europei per nuove iniziative, le delegazioni della Lega araba sono apparse in recenti incontri piú preparate degli europei. Mentre poi la parte araba tende ad incontrarsi con un certo anticipo prima degli incontri nel dialogo, per armonizzare le proprie posizioni, gli europei si sono trovati, per la gran pressione di lavoro sui partecipanti, a dover organizzare in fretta e in furia riunioni informali ai margini dei negoziati per riuscire a raggiungere una certa preparazione. Una cosa che oggi balza evidente dall'esperienza del dialogo è la relativa facilità con cui la delegazione araba è stata capace di assimilare i metodi di lavoro nei quali gli europei sono cosí esperti. I partecipanti sono rimasti sorpresi dalla qualità di molti funzionari arabi con i quali hanno negoziato (molti dei quali sono beninteso dei palestinesi che hanno fatto la loro carriera nei servizi esteri degli altri stati arabi) e dalla disciplina che gli arabi sono stati capaci di mantenere nell'avanzare posizioni negoziali comuni.

Cosa si può dire in conclusione di quello che fino ad oggi è il successo del dialogo? Dove ci condurrà? Per gli europei esso rappresenta un parziale successo, sebbene si debbano avanzare molte riserve. Se si presume che i Nove volevano in primo luogo assicurare i rifornimenti petroliferi futuri e stabilire dei mercati vantaggiosi per la tecnologia europea, senza fare significative mosse politiche nel sostenere attivamente la causa araba in Medio Oriente, allora si può dire che sono andati abbastanza avanti nel creare la giusta atmosfera, mostrando soprattutto agli arabi che, fino ad un certo limite, sono capaci di relazioni internazionali in quanto entità autonoma europea piuttosto che come semplice appendice degli Stati Uniti. Tuttavia si è notato sopra che questa posizione europea è stata raggiunta ancora con un occhio di riguardo per la suscettibilità americana e a dispetto della crescente ostilità di Israele. Questo è il motivo per il quale i Nove non hanno ancora dato alcun contributo reale agli sforzi per una sistemazione del Medio Oriente; questo è il motivo per il quale non hanno condotto esclusivamente trattative europee con gli arabi per il petrolio e questo è il motivo per il quale sono stati incapaci di rispondere alle domande arabe, sia per un'estensione della loro area preferenziale di commercio che andasse oltre il Mediterraneo, includendo la penisola araba, sia per le garanzie sulla sicurezza degli investimenti arabi che attrarrebbero i fondi petroliferi dagli Stati Uniti all'Europa. In termini di cooperazione politica il fatto piú significativo è che il meccanismo rimane ancora di tipo reattivo piuttosto che attivo, a tutti i livelli tranne i piú bassi. Sebbene i Nove abbiano superato l'incubo

delle richieste politiche degli arabi (quando, fatte al Comitato generale, hanno il solo valore di gesto), non si sono fatti reali progressi, o almeno molto piccoli, nell'elaborazione di una politica estera comune verso il mondo arabo. Sono ancora da temersi gli effetti di un'altra eventuale guerra in Medio Oriente, sia sulla fragile unità che i Nove hanno costruito, sia sulle loro relazioni collettive verso il mondo arabo e verso gli Stati Uniti. È verosimile che prima o poi gli arabi e gli Stati Uniti faranno ulteriore pressione sugli europei per giocare ancora una volta un ruolo attivo nell'alta politica in Medio Oriente ed è difficile vedere a questo stadio come l'esperienza di lavorare assieme, nel quadro della cooperazione politica all'interno del dialogo, riuscirà a semplificare questo difficile compito per i Nove.

Gli stati arabi devono d'altra parte essere soddisfatti degli attuali progressi. Forse all'inizio del dialogo era per loro fondamentale il concetto di sedersi attorno al tavolo dei negoziati con i Nove (in certi casi i loro ex signori del periodo coloniale) su una base di parità; tale risultato è stato in ogni caso raggiunto e gli arabi non dovrebbero sottostimarne il significato. Inoltre essi possono puntare ad un cambiamento, quantunque prudente, negli atteggiamenti europei verso i palestinesi e verso la causa araba in generale. Nella misura in cui tutti gli stati hanno un qualche interesse nel consolidare l'unità araba, l'esperienza di trattare con una Ce parzialmente integrata, è stato un utile processo d'apprendimento, in particolare per gli stati arabi più ricchi e meno radicali che vedono in negoziati multilaterali di questo tipo una possibilità da usare per controllare i loro confratelli più scalmanati e potenzialmente instabili. L'interrogativo su dove ci stia conducendo il dialogo rimane tuttavia senza risposta, dal momento che rimane il dubbio se in termini di cooperazione politica sia il meccanismo che assicura il mantenimento del dialogo euro-arabo o viceversa.

VIII. La gestione delle crisi nell'Europa meridionale

di Nicholas van Praag

Un'area cruciale per i Nove

Quando ebbe inizio la cooperazione politica europea nel 1970, i paesi dell'Europa extracomunitaria non venivano considerati di primaria importanza per il lavoro della nuova struttura della cooperazione politica. In effetti durante i suoi primi tre anni l'Europa meridionale fu menzionata solamente una volta, nella relazione di una seduta fiume dedicata all'approccio «globale» nei confronti del Mediterraneo, che si trascinò fino a quando la relazione fu consegnata alla Commissione nel novembre del 1972.

Il contesto in cui l'Europa meridionale è entrata nell'ambito della cooperazione politica negli anni successivi è stato cruciale. Prima di tutto la sua prossimità geografica, legata alla sua importanza economica, politica e strategica ne aveva già fatto uno dei punti focali delle relazioni esterne della Comunità. Dal settembre del 1973 tutti gli stati, dal Portogallo, alla Grecia e alla Turchia (con l'eccezione dell'Albania) erano ormai legati alla Comunità europea con una qualche forma di accordo commerciale o di legame associativo. Questi legami avevano un chiaro significato politico; la Spagna non democratica dovette aspettare otto anni per un accordo commerciale preferenziale, dopo avere chiesto all'inizio di entrare a far parte dell'associazione. Il colpo dei colonnelli nell'aprile del 1967 portò ad un «congelamento» parziale dell'entrata della Grecia nell'associazione.

La cooperazione politica si trovava così di fronte ad un'area in cui la distinzione tra politica «alta» e «bassa» era già piuttosto oscura. La regola fondamentale per definire l'«alta» politica era quella delle aree non coperte da trattati ed è per questo che il ruolo affidato alla cooperazione politica

Nicholas van Praag è collaboratore dell'Istituto affari internazionali. Traduzione dall'inglese di Nora Galli.

nell'Europa meridionale era particolarmente limitato, escludendo ogni questione relativa ad accordi raggiunti nell'ambito di una politica commerciale comune e dell'allargamento della Comunità.

Un fattore altrettanto importante che influenza il carattere e la forma della cooperazione politica nell'Europa meridionale è che il Rapporto di Copenaghen¹ del luglio del 1973, benché a parole riconosca l'importanza degli obiettivi di medio e lungo termine, stabilisce che le consultazioni debbono riguardare essenzialmente casi in cui sia necessario stabilire posizioni comuni su «problemi concreti». Ducci, uno dei principali architetti della cooperazione politica, insieme a Davignon e De Beaumarchais, ha sottolineato questa aderenza a problemi concreti come una delle caratteristiche più innovatrici della cooperazione politica, che permette una discussione in termini di concretezza con lo scopo di giungere a delle decisioni europee comuni². Questo fatto ha dato una natura essenzialmente reattiva alla cooperazione in politica estera nell'Europa meridionale, dovendo attendere, l'insorgere di una crisi prima di poter portare a termine qualsiasi azione d'intervento.

La cooperazione politica ha «reagito» su tre problemi nell'Europa meridionale.

1. La rivoluzione portoghese dell'aprile 1974 e le sue conseguenze.
2. Il colpo di Sampson a Cipro nel luglio del 1974 e la divisione dell'isola in seguito all'intervento turco.
3. Le esecuzioni in Spagna e la successione a Franco nella seconda metà del 1975.

La rivoluzione portoghese e le sue conseguenze

La questione portoghese fu sollevata per la prima volta dagli olandesi ad una riunione della Cpe a Bonn nel giugno del 1974, durante uno scambio di vedute generale³. I nove ministri riconobbero l'importanza speciale degli sviluppi della situazione in Portogallo, tuttavia il risultato fu un comunicato in cui si affermava debolmente la speranza dei Nove di un'evoluzione politica che conducesse alla democrazia e si sottolineava l'importanza di un simile evento per l'Africa e l'Europa. Il comunicato finiva con un'offerta vaga di aiuto ai portoghesi, perché ponessero fine alla guerra coloniale ed una promessa di favorire lo sviluppo sociale ed economico nel Portogallo stesso.

¹ Il rapporto di Copenaghen, spesso noto come il secondo rapporto Davignon, fu commissionato dai ministri degli esteri subito dopo il primo rapporto del 1970, in uno sforzo di rafforzare e mantenere la spinta della cooperazione politica.

² «L'Europa», 25 luglio 1975.

³ «Agence Europe», 12 giugno 1974.

Il carattere erratico del primo stadio della rivoluzione portoghese, insieme con gli sviluppi della situazione a Cipro nell'estate del 1974, condusse i Nove a prendere in considerazione un approccio piú coerente. Si formò un gruppo di lavoro per l'Europa meridionale e i ministri degli esteri diedero istruzioni ai loro direttori politici di cercar di stabilire quale tipo di azione potesse essere intrapresa per «incoraggiare la democrazia» in Portogallo. Mentre i direttori politici e i loro sottocomitati di specialisti riflettevano su questo problema, i ministri degli esteri continuavano a scambiarsi le loro opinioni e impressioni, come fecero l'indomani della visita del vicepresidente della Commissione Ce, Soames, a Lisbona nel gennaio del 1975, senza però giungere ad alcuna decisione su un'azione congiunta. La posizione dei Nove fu riconfermata, benché non chiarita, al Consiglio europeo del luglio del 1975, in cui furono raggiunte le seguenti «conclusioni»: «il Consiglio europeo riafferma che la Comunità europea è pronta ad aprire una discussione per giungere ad una cooperazione economica e finanziaria piú stretta col Portogallo». Ciò doveva dipendere, in conformità con «le tradizioni politiche e storiche della Comunità», dall'evoluzione verso una «democrazia pluralistica»⁴. Una linea politica certamente non definita in modo minuzioso. La natura ambigua dell'offerta rifletteva la mancanza di un accordo tra gli stati membri. La Francia era contraria a quella che considerava una linea d'azione inopportuna e affrettata, mentre gli altri membri volevano che l'offerta fosse fatta in termini piú espliciti. All'incontro sulla cooperazione politica in settembre a Venezia, Callaghan espresse impazienza per il fatto che non si fossero fatti progressi dall'incontro al vertice di luglio e chiese che si procedesse ad incontri congiunti con i portoghesi per decidere quale forma dovessero prendere gli aiuti di emergenza che erano stati promessi⁵.

Il 7 ottobre 1975 gli stessi ministri degli esteri, incontrandosi come Consiglio comunitario, decisero di concedere un aiuto finanziario straordinario di 150 milioni di unità di conto al Portogallo dalla Banca europea degli Investimenti. Il sesto governo provvisorio dell'ammiraglio Azevedo, costituito in settembre, purgato degli ufficiali radicali e con l'inclusione dei due principali partiti democratici, aveva evidentemente fatto qualche progresso per soddisfare la richiesta dei Nove che fossero rispettate le loro condizioni. Arrivando in Lussemburgo per incontrare i ministri, il ministro degli esteri portoghese Antunes descrisse l'offerta dei Nove come «un gesto politico incoraggiante», aggiungendo che per quanto il Portogallo avesse bisogno di aiuti molto piú sostanziosi «per quest'anno è la prova che la Comunità europea ha fiducia nel nuovo corso degli eventi in Portogallo»⁶. Rumor, come

⁴ «Agence Europe», 18 luglio 1975.

⁵ «Agence Europe», 13 settembre 1975.

⁶ «Le Monde», 7 ottobre 1975.

presidente del Consiglio di turno, fece altrettanto e sottolineò il significato politico piuttosto che l'entità degli aiuti⁷.

Tale gesto politico era chiaramente in linea con la dichiarazione che aveva concluso la prima riunione della cooperazione politica nel giugno del 1974, in cui si discusse del Portogallo. Tuttavia quanto è rilevante questo legame? Parrebbe in effetti che le strutture comunitarie avessero egemonizzato le trattative indipendentemente dalle direttive della cooperazione politica.

Il Portogallo aveva in effetti avuto dei legami con la Comunità sino da quando era entrato in vigore, nel gennaio del 1973, l'accordo commerciale preferenziale e Bruxelles era stata il centro principale del rapido giro privato di Soares nelle capitali europee nella prima metà di maggio del 1974. Là il ministro degli esteri portoghese discusse la situazione post-rivoluzionaria con la Commissione e cercò di ottenere l'appoggio europeo per la rivitalizzazione democratica ed economica del suo paese. La posizione della Commissione non fu molto incoraggiante. Non andò oltre il riconoscimento che l'istituzione di un governo democratico in Portogallo non poteva non avere un effetto positivo sui rapporti con la Comunità.

Tuttavia, l'importanza che la visita di Soares a Bruxelles dava implicitamente alla Comunità europea, merita qualche commento. Le buone maniere della diplomazia tradizionale non erano molto familiari ai nuovi dirigenti portoghesi che presero il potere il 25 aprile. Mentre le missioni diplomatiche del regime precedente venivano riorganizzate⁸, si era sentito il bisogno di altri canali di comunicazione con l'esterno. La Commissione, offrì tale alternativa⁹. Un'alternativa che aveva in più il vantaggio di essere, per così dire, al di sopra delle parti. La maggioranza delle forze politiche che emersero dalla rivoluzione di aprile erano d'accordo sulla necessità di rinnovare i rapporti con la Comunità. In questo modo Soares poteva trarre vantaggio dai canali esistenti con Bruxelles e trattare con la Commissione che era per sua natura neutrale, piuttosto che, per esempio, con la nazione che deteneva la presidenza, con tutte le implicazioni nazionali e partitiche che ciò avrebbe significato¹⁰.

⁷ La Germania aveva insistito già prima per un contributo massimo della Comunità di 100 milioni di unità di conto. Si veda il «Financial Times», 2 ottobre 1975.

⁸ «L'Unità», 14 agosto 1974.

⁹ Un'altra possibilità per i nuovi leaders portoghesi era di agire attraverso rapporti di partito al di sopra delle relazioni nazionali. I partiti dell'Europa occidentale fornirono un aiuto finanziario considerevole ai loro equivalenti portoghesi e si adoperarono affinché i loro stessi ministri degli esteri esercitassero pressioni sul governo portoghese e agissero come un canale internazionale di informazione aperto e informale. La visita di Brandt a Lisbona nell'ottobre del 1974 dietro invito del partito socialista portoghese ne è un esempio. Non viaggiava semplicemente come rappresentante della Spd ma per conto di un gruppo più vasto di partiti socialdemocratici (si veda «The Times», 21 ottobre 1974).

¹⁰ Tale stato di cose indebolì il ruolo che la cooperazione politica europea avrebbe potuto giocare, basata com'è largamente su procedure diplomatiche tradizionali. In effetti appare

Il 26 giugno 1974 Soares, accompagnato dal primo ministro, fece una seconda visita a Bruxelles che ebbe come risultato la richiesta portoghese dello sviluppo dell'accordo di cooperazione e di assistenza economica firmato nel 1972. La reazione della Commissione rifletté l'atteggiamento cauto del suo vicepresidente Soames nei confronti della situazione in Portogallo. In risposta a una domanda rivoltagli al Parlamento europeo nella seduta dell'ottobre 1974, il vicepresidente, responsabile per i rapporti esterni, sottolineò che la Commissione non poteva prendere alcun «provvedimento definitivo», fintanto che il governo portoghese non poneva richieste più precise alla Comunità. La mancanza di un effettivo governo in Portogallo era un fatto importante per questa posizione alquanto intransigente. Il clima generale di caos rivoluzionario, specialmente dopo l'uscita di scena di Spínola nel 1974, impedí ai governi provvisori che si succedevano uno dopo l'altro di elaborare e di applicare una politica coerente.

Per quanto queste circostanze fossero estenuanti in se stesse, la Comunità fu ciononostante molto lenta nel formulare la sua posizione. Il ministro degli esteri belga, Van Eslande, parlando a dei giornalisti a Bruxelles, aveva sottolineato la mancanza di proposte specifiche su come la Comunità avrebbe potuto appoggiare lo sviluppo democratico in Portogallo¹¹.

Malgrado tale compito fosse stato affidato al Comitato politico della Cpe, che doveva presentare le conclusioni dei propri lavori nel settembre del 1974, tuttavia i progressi furono difficili e lenti.

La posizione portoghese fu un po' più chiara nel corso dell'incontro del Comitato misto Ce-Portogallo alla fine del novembre 1974. I Nove furono d'accordo, su suggerimento di Soames, di lasciar cadere ogni insistenza legalistica sulla limitazione dell'incontro ad una discussione sul funzionamento dell'accordo del 1973, mettendo così in grado i portoghesi di avanzare le richieste di ciò che desideravano per lo sviluppo dei rapporti con la Comunità, in linea con i provvedimenti dell'accordo preferenziale e in vista di una sua revisione finale¹².

Una chiarificazione ulteriore fu raggiunta ad un incontro successivo del Comitato misto il 28 maggio 1975, dopo la vittoria delle forze moderate nelle elezioni di aprile per l'Assemblea costituente. Due giorni prima a Dublino vi era stato disaccordo al Consiglio circa il modo con cui consolidare la posizione dei moderati portoghesi. Da una parte i belgi facevano pressioni per l'invio a breve termine di prestiti, mentre dall'altra gli italiani raccomandavano la cautela¹³. Genscher riuscí a persuadere ambedue le parti a se-

chiaro che il Comitato politico era cosciente fin dall'inizio delle proprie limitazioni per quanto riguarda il Portogallo. Giocava un ruolo alquanto marginale, di tanto in tanto controllando se le condizioni del Consiglio venivano soddisfatte. Ciò tendeva ad irritare il Coreper per quella che considerava un'ingerenza della cooperazione politica europea.

¹¹ Cfr. il «Financial Times», 24 luglio 1974.

¹² Articolo 34 dell'Accordo commerciale preferenziale.

¹³ «The Times», 27 maggio 1975.

guire il suggerimento di Antunes (che aveva esercitato forti pressioni sia a Bonn che all'Aja) di convocare un incontro di tutti i ministri in luglio.

L'incontro di luglio fu annullato a causa di sommovimenti politici a Lisbona, ma l'impasse era stata ormai in gran parte superata da una nota della Commissione al Consiglio dell'11 giugno (basata sui suggerimenti del Comitato misto) che menzionava la concessione di aiuti finanziari eccezionali al Portogallo (350 milioni di unità di conto in cinque anni), insieme ad alcuni miglioramenti dell'accordo commerciale del 1972 che i Portoghesi avevano richiesto.

Spinto dalla nota della Commissione, in un incontro ulteriore il 24 giugno, il Consiglio diede istruzioni al Coreper di cercare di trovare i mezzi per rendere disponibile un'assistenza finanziaria adeguata al Portogallo¹⁴. Il risultato fu la dichiarazione al vertice di luglio, seguita dalla decisione del Consiglio, presa in ottobre, di rendere disponibili 150 milioni di unità di conto ai portoghesi da parte della Banca europea degli investimenti¹⁵ e di aprire la discussione sulla modifica dell'accordo commerciale¹⁶. Il prestito rappresentava un nuovo punto di partenza, come strumento diplomatico dei Nove.

La crisi di Cipro del 1974

Il 31 luglio 1974 Callaghan, allora ministro degli esteri, annunciò ai comuni: «sono stato fiero della Gran Bretagna durante la scorsa settimana. Se c'è una cosa che mi ha fatto piacere, è stata l'influenza che questo paese ha avuto». Si trattava di un commento troppo ottimista e piuttosto ingeneroso perchè sebbene nell'insieme i consigli della Gran Bretagna fossero stati accettati dai Nove per quanto riguardava Cipro, Callaghan avrebbe potuto riservare almeno un po' di compiacimento per il sistema della cooperazione politica che aveva giocato un ruolo significativo nel modo con cui era stata affrontata la crisi. Anche se la cooperazione politica europea non aveva permesso di giungere ad una soluzione (forse un compito quasi impossibile, dato il problema estremamente difficile da affrontare), la crisi di Cipro aveva dimostrato chiaramente che la cooperazione politica poteva funzionare

¹⁴ «Agence Europe», 26 giugno 1975.

¹⁵ Fondi che dovevano provenire dalle risorse della Banca europea degli investimenti ma che dovevano beneficiare di un rimborso dell'interesse del 3% (da 9 e mezzo % a 6 e mezzo %) che doveva essere pagato direttamente dai fondi della Comunità. Questo era del tutto eccezionale, ma evitando la necessità di far entrare separatamente le somme nei bilanci nazionali dei Nove, i prestiti potevano essere messi a disposizione del Portogallo più rapidamente.

¹⁶ Nel giugno del 1976, un mese prima delle elezioni presidenziali, i negoziati per la revisione dell'accordo del 1972 venivano completati. La Comunità faceva nuove concessioni nel campo industriale, in quello dell'agricoltura e in quello degli emigrati, oltre ad aggiungere un protocollo finanziario che allargava (a 200 milioni di unità di conto per 5 anni) e regolarizzava i prestiti di emergenza. Si veda «Agence Europe», 28-29 giugno 1976.

(ed aveva aiutato a convincere gli stati membri delle loro possibilità di coordinare le loro posizioni), ma aveva anche messo in luce con chiarezza i suoi limiti.

Come potenza garante e che aveva inoltre delle forze militari sull'isola, la Gran Bretagna fu direttamente coinvolta nella crisi che scoppiò il 15 luglio 1974, scatenata dal colpo di stato di Nikos Sampson, sostenuto dalla Grecia. Dopo aver preso la decisione di continuare a riconoscere Makarios ed aver organizzato il suo trasferimento aereo a Londra e cominciato le trattative con Ecevit, Callaghan e Wilson aprirono delle discussioni sulla questione di Cipro a Parigi (dal 19 al 21 luglio). Nel corso di esse il ministro degli esteri britannico espresse il suo desiderio di un rafforzamento della cooperazione politica europea. Seguì un periodo di intensa cooperazione e di coordinamento della posizione dei Nove. La Francia, che aveva la presidenza del Consiglio, convocò subito una riunione di tutti gli ambasciatori della Cee e prese iniziative diplomatiche a nome dei Nove ad Atene ed Ankara, coordinando l'appoggio formale della Comunità all'iniziativa della Gran Bretagna di far sedere i greci e i turchi al tavolo dei negoziati.

Nel frattempo, il 21 luglio, i turchi avevano raggiunto la costa settentrionale di Cipro e avevano stabilito una testa di ponte sul litorale. Un'attività diplomatica frenetica, sia interatlantica che intereuropea, condusse ad una tregua, mal rispettata, degli scontri armati il 22 luglio. Sauvagnargues sostenne che essa era il risultato della «convergenza di sforzi dei Nove, della Gran Bretagna, che ha una responsabilità particolare a Cipro, e degli Stati Uniti, che hanno mezzi di pressione economica particolarmente efficaci a loro disposizione». Questa convergenza con gli Stati Uniti era particolarmente significativa perché dimostrava l'efficacia del compromesso che era stato elaborato al castello di Gymnich nell'aprile del 1974 su un'associazione più stretta degli americani alle consultazioni di cooperazione politica europea¹⁷. Sauvagnargues ci teneva in modo particolare a sottolineare il carattere «parallelo e convergente» dell'azione diplomatica intrapresa dagli Stati Uniti e dall'Europa¹⁸.

I Nove venivano tenuti informati delle iniziative diplomatiche e degli sviluppi della situazione da istruzioni presidenziali efficienti, sulla base di contatti continui tra i direttori politici, oltre che dalle attività di un gruppo di lavoro ad hoc, costituito per affrontare la crisi di Cipro.

Incontrandosi la sera del 22 luglio a Parigi, i Nove emisero un comunicato, consegnato dagli ambasciatori francesi ad Ankara ed Atene la mattina dopo, in cui chiedevano un'interruzione degli scontri armati, che l'ordine costituzionale fosse ristabilito a Cipro (richiesta che, secondo il rapporto del Parliamentary Select Committee, aveva raccolto scarsa credibilità presso il

¹⁷ Cfr. il capitolo di Beate Kohler in questo stesso volume.

¹⁸ «Agence Europe», 24 luglio 1974.

governo britannico), davano ufficialmente il loro pieno appoggio all'iniziativa britannica e, sottolineando l'importanza dell'«associazione» con la Ce, invitavano la Turchia e la Grecia a prendere parte alle trattative di Ginevra. I nove ministri sottolineavano la fermezza della loro posizione, dichiarando che erano decisi a seguire la strategia diplomatica tracciata nella loro dichiarazione congiunta.

La nomina del nuovo governo greco sotto Caramanlis (24 Luglio), il fallimento della seconda parte delle trattative di Ginevra (14 Agosto) e la conseguente avanzata dei turchi a Cipro fino ad occupare il 40% dell'isola, approfondirono la crisi e alterarono la natura della cooperazione politica europea. Essendo stata affossata l'iniziativa britannica, malgrado le mosse diplomatiche fatte in extremis dai Nove di invitare i greci e i turchi il 15 agosto a riprendere i negoziati, divenne difficile per la linea politica europea continuare a basarsi su di essa. I Nove furono compromessi sempre di più da ripetute dichiarazioni da parte greca nel mese di agosto, circa la loro intenzione di chiedere di entrare a far parte della Comunità. I turchi non li consideravano più imparziali, mentre la coincidenza di pensiero tra i Nove veniva messa a dura prova da tutta una serie di interessi e legami nuovi che subentravano a confondere il quadro di rifacimento.

Incontrandosi a Parigi il 16 settembre i ministri degli esteri e i direttori politici ebbero un rapporto dettagliato e pessimistico da Hattersley, il sottosegretario di stato britannico al Foreign Office, in cui egli sottolineava la necessità di una qualche forma di azione congiunta. Ma le vedute dei Nove non erano più precise; mancava in realtà la convergenza che c'era prima. Questo fatto rese in pratica impossibile ai direttori politici poter stilare un testo e tanto meno poter proporre un'azione per cercar di comporre le divergenze tra di loro. La riunione si chiuse con un'esortazione a negoziare, pronunciandosi in favore dell'integrità territoriale dell'isola e dell'offerta di aiuto su basi «umanitarie» al popolo cipriota.

Incapaci di passare dalle «dichiarazioni» alle «operazioni», i Nove si allontanarono gradualmente dall'intera vicenda. Entro il febbraio del 1975 i ministri degli esteri avevano annunciato che non potevano più considerare il loro ruolo in termini di «intermediari», ma piuttosto di «consiglieri». Nel settembre del 1975 questa affermazione era stata diluita nell'offerta di «azione amichevole». La serie di incontri intracomunitari che cominciò a Vienna nell'aprile del 1975, sotto gli auspici delle Nazioni unite, e il giro intrapreso nel febbraio del 1977 dall'inviato speciale del presidente Carter, Clark Clifford, non hanno ottenuto altro che delle esortazioni a cercar di raggiungere il successo (oltre a molti consigli, cosa di cui il Comitato politico non è mai a corto).

L'atteggiamento delle parti direttamente coinvolte nell'affare di Cipro, nei confronti del ruolo della cooperazione politica europea, è stato di delusione da parte turca, dal momento che il governo di Ankara interpretava co-

me una parzialità dell'Europa in favore della Grecia l'intera politica dei Nove. Atene, con i negoziati per l'adesione in corso, accettò con piacere l'interesse dei Nove, mentre Makarios si oppose ad una europeizzazione del problema, sottolineando che i Nove avrebbero dovuto lavorare da vicino con gli Stati Uniti. Questo schieramento fu ampliato nell'aprile del 1977 con l'appoggio da parte di Makarios dell'esortazione sovietica di indire una conferenza internazionale sul futuro dell'isola. Tale proposta venne respinta dai direttori politici nel loro incontro del 2 luglio 1976.

Dopo quella data le cose si mossero e si prese una posizione attiva per sostenere la richiesta, più volte ripetuta da parte dei Nove, dell'integrità territoriale dell'isola. E tale iniziativa venne dalla parte della Commissione.

Nel marzo del 1976 la Commissione presentò delle proposte per l'apertura di negoziati per la seconda fase dell'accordo di associazione. La prima fase si sarebbe chiusa il 30 giugno 1977 e l'articolo 2 dell'accordo stabiliva che le trattative per passare alla seconda fase dovevano aver luogo durante i 18 mesi che precedevano la scadenza della prima fase. Le proposte non causarono grandi reazioni. Non ci si aspettava tuttavia nessun progresso finché i problemi delle relazioni tra le due comunità sull'isola non fossero stati risolti¹⁹.

La nuova Commissione adottò una posizione più aperta, sostenendo che, dati gli obblighi della Comunità in base all'articolo 2, sarebbe stato un affronto grave al governo cipriota (riconosciuto da tutti gli stati membri) se le sue richieste di negoziati fossero state rifiutate. La conclusione del periodo di transizione legato al primo allargamento della Comunità da Sei a Nove, alla fine di giugno del 1977, aggiungeva ulteriore base giuridica ai negoziati. Economicamente, si sosteneva, non vi potevano essere giustificazioni per un ritardo.

Il Consiglio rinviò la cosa al Comitato politico per avere il suo parere sulle implicazioni politiche delle proposte della Commissione, in modo particolare alla luce delle trattative che stavano per ricominciare a Vienna dopo un anno di interruzione. In seguito alle deliberazioni dei direttori politici del 2 marzo 1977 (e accurate spiegazioni da parte della Commissione) gli accordi furono accettati sulla base del fatto che offrivano pari benefici a tutte e due le parti. Questa raccomandazione era perfettamente coerente con la politica della Comunità.

Addirittura la Commissione rimproverò al Comitato politico di essere andato al di là del proprio compito nell'includere nella sua nota due paragrafi che raccomandavano quello che si considerava necessario che fosse contenuto nella seconda fase.

Il Consiglio, nella sua riunione del 3 maggio 1977 diede istruzioni alla Commissione di aprire negoziati con Cipro.

¹⁹ Sir Christopher Soames sottolineò questo punto nel suo discorso di commiato alla stampa di Bruxelles il 21 dicembre 1976.

Le difficoltà in Spagna: il processo di Burgos e la successione

Il processo e l'esecuzione, alla fine di settembre del 1975, di cinque baschi accusati di terrorismo, produsse da parte della cooperazione politica, una reazione confusa. Scambi preliminari di informazioni tra ministri degli esteri attraverso la rete Coreu e gli incontri sempre più frequenti del gruppo di lavoro sull'Europa meridionale (che verso la fine del 1975 avevano raggiunto la frequenza di uno ogni sei settimane) sembravano implicare che una protesta europea collettiva sarebbe stata efficace, date le ben note ambizioni europee degli spagnoli ed il fatto che probabilmente erano sensibili a questo tipo di critiche. Tuttavia non fu che tre giorni prima dell'esecuzione che i Nove si accordarono in linea di principio su un'azione congiunta. E ciò malgrado la pressione interna perché si protestasse fosse assai forte nella maggioranza dei paesi membri. Il risultato fu che il governo italiano che si trovava allora ad avere la presidenza e che perciò era portavoce della cooperazione politica, pronunciò sì diverse forti condanne della sentenza e fece appello alle autorità spagnole di dimostrarsi clementi ma che a ciò si sentì obbligato dalle proteste separate della Gran Bretagna, della Germania, dell'Olanda, della Danimarca e del Belgio; finì cioè per compiere tali mosse sia per proprio conto che a nome dei Nove collettivamente.

Un successo maggiore ebbe, in termini di cooperazione politica, l'appello segreto che i Nove presentarono al governo spagnolo il 25 settembre 1975. L'appello era stato redatto dai nove ministri degli esteri della Comunità mentre si trovavano a New York per la trentesima sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni unite. Il messaggio, mentre sottolineava che i Nove non intendevano interferire con gli affari interni della Spagna, esprimeva la speranza che il governo spagnolo potesse trovare il modo di rivedere la sentenza sui terroristi, operando così un gesto di clemenza. La debolezza del comunicato provocò considerevoli controversie tra i nove stati membri, ma pare che la Francia, la Gran Bretagna e la Repubblica federale tedesca usassero tutto il loro peso per convincere gli altri che l'appello dovesse essere limitato a considerazioni umanitarie. Gli altri stati membri, soprattutto la Danimarca e l'Olanda, premevano perché si facesse riferimento al carattere dei processi militari, condotti sulla base di leggi antiterroriste.

Queste divergenze di opinioni avevano causato un ritardo nel produrre un'azione concertata. Per quanto gli olandesi avessero chiesto un'azione congiunta alla riunione della cooperazione politica l'11 settembre a Venezia, non si poteva prendere nessuna iniziativa finché non vi fosse un accordo di principio su una protesta diplomatica. Questa non venne fino a quando i francesi non furono finalmente d'accordo, a soli tre giorni dall'esecuzione.

Se la protesta fu lenta a partire e piuttosto debole, l'azione diplomatica congiunta diede prova di essere caotica. Il ministro degli esteri italiano Ru-

mor, allora presidente del Consiglio dei ministri, chiese ai Nove di rendergli note le loro intenzioni sulla questione del ritiro degli ambasciatori, in modo da poter coordinare tale mossa. Tuttavia, in seguito al ritiro precipitoso dell'ambasciatore olandese, gli italiani ritirarono il loro senza aspettare la reazione alla loro richiesta e furono seguiti subito dalla Gran Bretagna, dalla Germania e dalla Danimarca. Gli irlandesi, dal canto loro, in ragione dei legami tradizionalmente stretti con la Spagna e forse a causa del timore che potessero essere fatti dei paralleli con la violenza politica in Irlanda, lasciarono il loro ambasciatore a Madrid. Robert Grillet, l'ambasciatore francese si trovava invece già a Parigi, ma non vi fu nessun «richiamo» formale.

Essendo fallito un richiamo coordinato degli ambasciatori, gli olandesi e i danesi suggerirono che per lo meno il loro ritorno fosse un gesto coordinato. Ma questa proposta fu respinta, come Rumor mise in chiaro in una conferenza stampa il 7 ottobre. Egli annunciò che i ministri erano d'accordo nel lasciare che ogni paese membro fosse libero di decidere il momento opportuno per far tornare i propri ambasciatori a Madrid. Questa conclusione era stata raggiunta per due ragioni. Da una parte gli stati membri si sentivano troppo costretti dalle circostanze politiche interne per poter adottare una posizione comune, mentre d'altro canto un'azione comune avrebbe dato troppo potere all'Olanda e alla Danimarca nel decidere quanto tempo dovesse durare tale boicottaggio diplomatico.

Un'azione comune veniva ancora una volta per iniziativa della Commissione. Già dal 10 settembre la Commissione aveva informato il governo spagnolo che sperava che la sentenza sarebbe stata commutata sulla base di considerazioni umanitarie. Il giorno dell'esecuzione, il 27 settembre, la Commissione emise in un primo momento un comunicato di protesta, il cui tono cauto fu largamente dettato ad Ortoli da pressioni provenienti da Parigi. Ma poi, incoraggiato forse dalle aspre critiche del Parlamento europeo e dal suo voto per la cessazione dei rapporti commerciali con la Spagna fino a che fosse stato instaurato un regime democratico (25 settembre), la Commissione annunciò il 1° ottobre che considerava impossibile proseguire i negoziati con gli spagnoli (che erano parte della politica globale mediterranea della Comunità e che erano ripresi dopo essere stati interrotti nel dicembre del 1974). Fu sulla base di questo fatto che il Consiglio dichiarò che non era possibile «in quel momento» riprendere i negoziati tra la Comunità e la Spagna, in tal modo accettando la raccomandazione della Commissione di rendere nota la protesta contro le azioni del regime di Franco, con un'atto politico concreto.

Il tono moderato della dichiarazione del Consiglio (la Commissione aveva suggerito la «sospensione» dei negoziati) era un compromesso tra quegli stati membri, come l'Olanda e la Danimarca, che desideravano dimostrare in modo aperto il disprezzo della Comunità per il comportamento del governo di Madrid, e quelli, come la Germania, la Gran Bretagna e so-

prattutto la Francia, la cui preoccupazione maggiore era di non avvelenare i rapporti tra la Spagna e l'Europa dei Nove.

La posizione britannica era essenzialmente dettata da considerazioni pratiche. Gli inglesi temevano di dover ottemperare ai termini dell'accordo commerciale preferenziale del 1970, dal quale erano stati esonerati finché non fossero stati dichiarati i nuovi termini del negoziato in corso. Il loro timore era di dover ottemperare nel frattempo agli accordi del 1970, se i negoziati fossero stati sospesi a tempo indeterminato.

I francesi avevano cercato di coltivare buoni rapporti con la Spagna già da molto tempo per rinforzare l'asse latino della Comunità. Sauvagnargues criticò aspramente la Commissione per essersi, secondo lui, spinta al di là delle proprie competenze. Aveva presentato al Consiglio un fatto compiuto che egli si era sentito obbligato ad accettare per venire incontro ai desideri della maggioranza.

La posizione dei Nove non fu solo compromessa dalla mancanza di un coordinamento meno caotico: dopo tutto i negoziati commerciali erano stati interrotti e sette ambasciatori erano stati ritirati. Ma gli spagnoli si erano già prima dichiarati assolutamente insoddisfatti dei termini che la Comunità offriva per il nuovo negoziato e poterono considerare l'affronto politico quasi come una specie di benedizione. Questo atteggiamento era anche rinforzato da una specie di mania di persecuzione, particolarmente nei riguardi di critiche provenienti dall'esterno, mania che era il risultato di anni di quarantena politica. In questo modo il regime poteva capitalizzare, in certo qual modo, all'interno le critiche che gli provenivano dall'esterno.

La tensione politica sempre crescente che precedette la morte di Franco il 21 di novembre e l'incertezza che ne seguì, spinsero i responsabili della cooperazione politica europea a considerare gli avvenimenti spagnoli una semplice occasione di natura diplomatica, senza una precisa percezione delle enormi implicazioni politiche che questi fatti avrebbero avuto per l'Europa.

Il gruppo di lavoro sull'Europa meridionale del Comitato politico offrì solamente un'utile sede per gli scambi di vedute, nelle diverse capitali europee, circa gli sviluppi in Spagna. Nel suo incontro a Roma il 30 settembre 1975 il Comitato politico espresse il desiderio dei Nove di adottare una posizione comune nei riguardi della Spagna. Un gesto di fiducia nei riguardi del successore di Franco, fu visto come il miglior preludio per quella che si sperava fosse una nuova era nei rapporti con la Spagna. Ciò non significava che i Nove avessero già risolto il problema di quale gesto concreto compiere. Tale problema non era stato risolto nemmeno prima del 21 di novembre; anzi i Nove non erano neppure riusciti a decidere tra di loro quale protocollo dovesse essere adottato per il funerale del caudillo o per l'incoronazione del principe Juan Carlos. Il risultato fu, per puro caso, un livello uniformemente basso di rappresentazione al funerale e una rappresentanza leggermente meno uniforme ma più elevata all'incoronazione il 26 novem-

bre 1975. Al Consiglio europeo di dicembre il gesto di fiducia non sembrava che premesse molto ai Nove, come una cosa molto urgente e a Roma non fu fatto alcun accenno ai rapporti post-Franco tra la Spagna e l'Europa.

Potenziali limitati per la gestione delle crisi

I tentativi dei Nove di esercitare un'influenza, attraverso i meccanismi della cooperazione politica, su un'area nota per la rapidità e l'imprevedibilità con cui gli eventi si evolvono e i cui cronici problemi politico-istituzionali hanno implicazioni dirette per il resto dell'Europa; gettano luce sia sulle possibilità che sui limiti della cooperazione politica europea come sistema, quando si trova a dover affrontare i problemi della gestione di una crisi.

In mancanza di obiettivi comuni chiaramente definiti, a che punto un evento diventa un possibile oggetto di deliberazione da parte della cooperazione politica europea? Un desiderio generico di stabilità nell'Europa meridionale non significa automaticamente essere coinvolti, né fa sì che una determinata questione venga presa in considerazione dalla cooperazione politica europea. Un esame dei diversi casi sopra descritti suggerisce che vi sono due situazioni in cui questo è probabile.

La prima è quando vasti interessi comuni si trovano ad essere toccati o minacciati. Questo fu il caso del Portogallo dove i Nove erano uniti da un vago interessamento per lo sviluppo della «democrazia pluralistica», e della Spagna, dove la loro posizione derivò dal desiderio di condannare un atto inaccettabile e di offrire una base per nuovi e migliori rapporti con la Spagna del dopo-Franco. Laddove tali interessi comuni generali sono presenti, si è visto che è difficile contenere le tendenze divergenti, che esistono al di sotto di essi, con decise manovre di coordinamento o ottenere qualcosa di più di una caotica politica individuale volta a minimizzare le perdite.

La seconda situazione dove è probabile che vi sia una cooperazione politica europea, e dove vi sono più probabilità che essa consegua qualche successo è rappresentata dal caso di Cipro. È ben vero che vi era in ballo un interesse comune, in quanto tutti e tre i protagonisti erano membri associati della Comunità (per quanto tale fatto in sé stesso non è necessariamente una ragione sufficiente per causare una reazione automatica da parte della Comunità), ma ciò che fu cruciale a Cipro fu l'interesse particolare di uno dei Nove. Mentre gli interessi della Gran Bretagna non si scontravano con gli interessi più ampi della Comunità nella zona, essi permettevano agli Otto di sostenere la posizione della Gran Bretagna collettivamente, ad un costo molto basso per i loro interessi e con il vantaggio di guadagnare i favori degli Stati Uniti durante un periodo in cui i rapporti erano particolarmente tesi. Questo spiega non solamente la reazione della cooperazione politica

europea, ma ne spiega anche il rapido successo iniziale. Fin tanto che la Gran Bretagna dettava la linea politica, la cooperazione politica, sotto l'abile presidenza dei francesi, era estremamente efficiente nel coordinare mosse diplomatiche congiunte e nel tenere informati gli stati membri. Non appena venne a mancare la guida, la posizione congiunta dei Nove non poté più essere sostenuta. La strategia della cooperazione politica europea si disintegrò.

Più in generale, tutte le volte che i Nove decidono di reagire si può notare una scala di efficienza decrescente. La cooperazione politica passiva è un conto, la cooperazione attiva un altro. Perciò a livello di scambio di consultazioni e d'informazioni, il sistema della cooperazione europea è abbastanza efficace.

Il fatto di radunare informazioni e di raccogliere idee rappresenta ovviamente una base per un'azione coordinata, ma non è sufficiente in se stessa.

Al di là della semplice consultazione devono venire dichiarazioni congiunte e prese di posizione diplomatiche. In tutti e tre i casi esaminati la cooperazione politica ha usato questi strumenti tradizionali. Essi si sono mostrati efficaci soprattutto a Cipro, sia con ampie richieste poste ai protagonisti, sia con mosse diplomatiche congiunte attraverso gli ambasciatori ad Atene e ad Ankara, cosa che ebbe un ruolo utile anche se limitato. Il Portogallo offrì anch'esso ai Nove una situazione in cui la semplice riflessione sulla situazione era in se stessa già molto vicina a produrre una serie di dichiarazioni «europee». La Spagna si dimostrò un caso più difficile. Malgrado i Nove fossero d'accordo su una veduta d'insieme del problema, mancava un consenso o forse una gestione presidenziale, presente in altri casi, col risultato che la strategia diplomatica dei Nove fu incoerente e confusa. Tuttavia, malgrado i suoi svantaggi, non bisogna sottovalutare l'utilità della diplomazia tradizionale. Ciò che potremmo chiamare la politica delle dichiarazioni e delle mosse diplomatiche ha dato una certa concretezza alla comune identità europea agli occhi dei paesi terzi ed è stata senza dubbio un risultato positivo della cooperazione politica.

Laddove si è raggiunta la soglia oltre la quale è necessaria una precisa azione, la cooperazione politica non ha raggiunto nessun successo nell'Europa meridionale. Quali sono allora gli strumenti che la cooperazione politica europea avrebbe potuto usare per agire concretamente nell'Europa meridionale?

Prima di tutto vi sono numerosi strumenti in mano ai singoli stati membri che potrebbero essere usati per conto dei Nove: per esempio una presenza militare in una determinata area, com'era il caso della Gran Bretagna a Cipro; rapporti speciali di natura commerciale od economica, come quelli della Germania con la Turchia, la Grecia e la Spagna; il commercio delle armi della Francia nella zona. Se questa influenza nazionale possa trasformarsi o no in uno strumento collettivo dipende da vari fattori. Prima di tutto,

come nella crisi di Cipro, può uno strumento che si è dimostrato privo di successo se usato da uno stato singolo, in questo caso la Gran Bretagna, avere alcune probabilità di essere usato con più successo (o usato con più convinzione) se ha il sostegno collettivo della Comunità? Secondo punto, sarebbero gli stati membri disposti a dare carta bianca ad uno dei loro di agire come agente della Comunità, con lo status che ne deriverebbe? E d'altra parte sarebbe disposto uno stato a lasciare che le proprie carte come stato singolo fossero giocate per il vantaggio collettivo? I casi esaminati non danno alcuna risposta chiara su questi punti.

Vi è tutta una serie di strumenti in mano alla Comunità presa nel suo insieme che sono molto più adatti all'azione collettiva. L'Europa ha una grande importanza negli scambi commerciali con tutti i paesi dell'Europa meridionale, con la sola eccezione dell'Albania. Questo fatto fornisce una leva economica di grande importanza. Tuttavia, data la natura reattiva della cooperazione politica e di conseguenza il suo raggio d'azione a breve termine, sanzioni commerciali e incentivi sono strumenti pesanti e poco efficaci. Tuttavia essi possono essere usati a fini politici, come nel caso della Spagna. Un grave svantaggio può essere che le trattative diplomatiche, basate su rapporti commerciali, possono avere un effetto ineguale sulla Comunità, poiché i suoi membri mediterranei verrebbero colpiti più duramente di quelli del Nord Europa. La difficoltà di mettersi d'accordo sull'allocatione di sacrifici marginali quando si tratta d'offrire una trattativa economica concreta apparve chiara particolarmente nel caso del Portogallo nei mesi precedenti il vertice del luglio 1975²⁰. Ciò rende il consenso difficile da raggiungere. A ciò va aggiunto l'atteggiamento, comune nell'ambiente della Comunità, che le trattative commerciali dovrebbero essere tenute separate dalla politica.

Gli accordi per l'associazione alla Comunità, per quanto potenzialmente fonte di pressioni politiche, non misero in grado i Nove di superare la soglia «operativa» nella crisi di Cipro. I fattori endemici locali erano così importanti ed era tale la insoddisfazione a proposito degli accordi esistenti (specialmente in Turchia), che il legame dell'associazione servì alla cooperazione politica europea solamente ad enfatizzare le dichiarazioni.

La carota dell'accesso alla Comunità è carica di troppe implicazioni per essere usata come moneta di scambio nella gestione delle crisi, per quanto ovviamente il desiderio di entrare nella Comunità nella maggior parte dei paesi dell'Europa meridionale influenzi senza dubbio fortemente, anche se non esplicitamente, il clima politico nella zona. Nell'unico caso in cui è diventato un fattore esplicito, dopo che la Grecia annunciò la sua intenzione di chiedere di entrare a far parte della Comunità a pieno diritto il 17 agosto

²⁰ Cfr. J. Story, *Portugal Revolution of Carnations*, in «International Affairs», luglio 1976.

1974, essa al contrario ha avuto un effetto dannoso sulla capacità di gestione della crisi cipriota da parte dell'Europa a causa dei sospetti turchi. L'appoggio europeo, e specialmente francese, per l'entrata nella Ce della Grecia democratica passò in prima linea; i turchi si risentirono e la posizione della cooperazione politica europea, basata sull'imparzialità nei riguardi dei tre membri associati, ne venne fortemente indebolita. Chi voleva gestire la situazione si ritrovò ad essere gestito.

La politica finanziaria è probabilmente la leva più forte che i Nove abbiano a disposizione collettivamente. Tutti i paesi dell'Europa meridionale sono bisognosi di prestiti e investimenti stranieri; la Banca europea degli investimenti costituisce uno strumento adeguato di cooperazione politica che può essere usato selettivamente e ritirato facilmente, come si verificò nel caso del prestito alla Grecia nel 1967. Naturalmente è il prestito al Portogallo di 150 milioni di unità di conto, che viene spesso visto come il più grande successo della cooperazione politica europea nell'Europa meridionale. Tuttavia il ricatto finanziario ha i suoi limiti e non vi è molta ragione di credere che le finanze europee avrebbero avuto molto più effetto nel risolvere la crisi di Cipro, di quanto non ne abbia avuto il tentativo dell'inviato degli Stati Uniti, Sisco, di calmare Ecevit con un'offerta di 30 milioni di dollari. Concessioni e prestiti finanziari possono essere efficaci quando smettono di essere un affronto e diventano un incentivo.

Quindi gli strumenti per l'azione collettiva esistono (per quanto di carattere unidimensionale e pertanto privi della flessibilità propria di una varietà più ampia di strumenti) e strumenti comunitari sono stati usati sia in Portogallo (prestiti della Banca europea degli investimenti) che in Spagna (l'aver rinviato le trattative commerciali) e, più recentemente, a Cipro (il mandato a sviluppare l'accordo per l'Associazione). Quale è stato dunque il legame tra l'azione della cooperazione politica europea e l'uso di questi strumenti comunitari?

Una delle preoccupazioni maggiori dello studio sulla cooperazione politica europea è stata quella del coordinamento della cooperazione politica con le attività della Comunità²¹. E, malgrado le gelosie che esistono tra quelle che di fatto rimangono strutture separate, vi sono possibilità e spazi perché la politica di cooperazione europea venga eseguita con strumenti comunitari.

I casi esaminati sembrerebbero dimostrare che in quelli che sono stati salutati come i più grossi successi della cooperazione politica europea, l'azione è stata avviata, sostenuta ed eseguita da organi comunitari. La Comunità si è mantenuta largamente all'interno della propria competenza. Ha preso le iniziative ed agito conformemente ai propri principi costitutivi. Nel complesso, quindi, possiamo dire che ha cominciato a formarsi nell'Eu-

²¹ Cfr. il capitolo di Gianni Bonvicini in questo stesso volume.

ropa meridionale un embrione di politica estera europea. I Nove stanno rapidamente acquistando l'abitudine di comunicarsi le informazioni e di coordinare le posizioni nella misura in cui riconoscono piú chiaramente i loro interessi comuni nella zona. Tuttavia la capacità di gestione europea è compromessa dalla separazione delle strutture decisionali che permane tuttora, dalle incertezze degli stati membri nei confronti dell'immagine della Comunità, e dalla mancanza di un imperativo a giungere a delle decisioni comuni. Questi fattori vengono peggiorati dalle limitazioni pratiche che i Nove si trovano ad avere; in modo particolare dalla mancanza di strumenti pienamente soddisfacenti per sostenere una posizione autonoma. Non a proprio agio nel ruolo che la sua stessa esistenza le ha affidato, la Comunità, nel gioco delle parti, spesso si trova ad essere quella che è gestita piuttosto che quella che gestisce.

IX. Compiti e funzioni della futura collaborazione tra i Nove

di Reinhardt Rummel

La tendenza: ampliamento senza approfondimento

La collaborazione politica tra i Nove nei sette anni trascorsi non ha ancora dato luogo ad una politica estera europea comune. Dall'ora zero del 1970 ad oggi, tuttavia, dei progressi sono stati compiuti verso questo obiettivo.

Rimane aperta la questione se questo sviluppo continuerà; non vi sono infatti punti di riferimento sicuri. Tutt'al più si può fare riferimento a fattori che in questo contesto assumono un ruolo più o meno rilevante. Tra questi sono da annoverare l'identificazione di futuri compiti e funzioni della politica dei Nove come anche un'analisi delle capacità di adattamento della struttura della Cpe. Saranno inoltre da prendere in considerazione anche le condizioni di sviluppo interne della Comunità europea e gli elementi condizionanti esterni ai Nove¹. Prima però di tentare di dare una risposta alla domanda, dove conduce il cammino della Cpe, è necessario fare il punto dello stadio di sviluppo a cui la Cpe è giunta attualmente.

Colpisce in prima linea l'estensione, a quanto pare costante, delle consultazioni tra i Nove su ambiti e problemi di politica estera sempre più ampi. La collaborazione dei Nove perde sempre più il carattere selettivo che agli inizi degli anni '70 sembrava esserle proprio. Nondimeno non sembra che qualcosa stia mutando dal punto di vista della limitazione settoriale. Il campo d'azione della Cpe continua ad essere la diplomazia con esclusione di problemi economici e militari. Anche se la Cpe affronta argomenti come il disarmo alla Conference of the Committee on Disarmament dell'Onu a Ginevra e a New York, questi non assumono un valore di rilievo nel contesto dei problemi reali tra Est e Ovest nel campo della politica di difesa e di sicurezza.

Reinhardt Rummel è ricercatore della Stiftung Wissenschaft und Politik di Ebenhausen (Rft).

Ciò vale anche per i rapporti economici internazionali. Se pure è vero che fin dall'inizio non si era inteso far assumere alla Cpe una funzione fondamentale in queste questioni, tuttavia finora non si è avuto neppure un minimo collegamento tra la politica economica della Ce verso i paesi terzi e le attività della Cpe. Alcuni pochi casi di coordinamento pratico tra i due settori della politica estera europea (nella Csce, nel dialogo euro-arabo), vengono annullati da limitazioni eccessive in altre situazioni (presa di posizione della Cpe sul conflitto di Cipro, dichiarazione sul Medio Oriente). D'altra parte sembra delinarsi una situazione per cui la distanza tra alcuni campi di azione della Ce ed anche della Nato e i «terreni di caccia» della Cpe si va sempre più restringendo. Ancora non sono state tratte le conseguenze di questo sviluppo.

Il costante ampliamento del campo tematico non deve ingenerare l'errata impressione che la Cpe si sia nel frattempo trasformata in uno strumento d'iniziativa attiva dei Nove nell'ambito delle relazioni internazionali. Non vi sono stati, infatti, mutamenti di fondo nella natura difensiva e reattiva del sistema della Cpe. I punti centrali della sua azione sono rimasti l'informazione reciproca e l'analisi comune². Ugualmente quasi immutata rimane la scarsa forza dei vincoli politici nella Cpe. L'accumularsi di un «fondo» di punti di vista comuni e di prese di posizione concordate in materia di politica estera è stato da questo punto di vista poco efficace. Si continua a fare un uso attivo della possibilità di differenziazioni nazionali a spese della solidarietà tra i Nove. Le eccezioni anche qui confermano la regola³.

Accanto all'estensione dei temi, nella Cpe si può rilevare un evidente ulteriore sviluppo dinamico nella crescente formazione di organi interni alla Cpe stessa, con occasionali tendenze a rendersi autonomi. Si tratta di qualcosa di più di un ampliamento proporzionale all'allargamento dell'ambito dei problemi affrontati. In termini negativi si potrebbe parlare di uno straripamento dell'apparato della Cpe che ha prodotto — come ad esempio nel quadro del dialogo euro-arabo — una quantità pressoché sterminata e a malapena manovrabile di sottogruppi, di gruppi di lavoro, di gruppi di esperti ad hoc, che hanno a loro volta già richiesto la formazione di un gruppo di coordinamento.

Nell'ambito delle amministrazioni nazionali non sono più coinvolti solamente i collaboratori dei Ministeri degli esteri, ma anche gli esperti di molti ministeri diversi. Allo stesso tempo cresce la quantità di consultazioni

¹ Su altri fattori determinanti della politica estera europea occidentale cfr. Roger A. Rieber, *The Future of the European Community in International Politics*, «Canadian Journal of Political Science», 9 (giugno 1976), n. 2, pp. 207-226.

² Cfr. Il capitolo di Wolfgang Wessels in questo stesso volume.

³ Il più recente esempio è la proposta di Parigi, presentata a Belgrado, di un documento finale per la Csce II, che non è stata fatta propria dai Nove.

e di cooperazione tra i diplomatici dei Nove presso paesi terzi e presso le organizzazioni internazionali.

Mentre fino ad ora la Cpe si trovava in una fase di edificazione procedurale, ora sembra aver raggiunto per alcuni versi il punto in cui tutta la costruzione potrebbe rischiare di sfasciarsi. Il Comitato politico, organo centrale della Cpe e collegamento tra ambito politico e ambito amministrativo, si trova a dover affrontare un difficile compito. Divenuto nel frattempo esso stesso troppo formalistico, questo ex Comitato Davignon si trasforma gradualmente in un club tecnocratico senza particolare slancio politico, tanto più che anche gli «uomini della prima ora» hanno nel frattempo abbandonato il «loro bambino».

Senza trattare oltre di altri elementi caratterizzanti possiamo dire che l'attuale stadio di sviluppo della Cpe ha raggiunto oggi un livello di organizzazione nel quale adempie in larga misura alle funzioni del sistema quale è stato originariamente predisposto. Seguendo tuttavia la tendenza attuale, in alcuni punti (ampliamento dei temi, allargamento procedurale) essa ha già toccato i limiti che si è autoimposta. Tratteremo in seguito delle possibili tendenze di sviluppo. Vogliamo intanto vedere quali potrebbero, ovvero dovrebbero essere nel futuro i punti di forza dell'azione della Cpe e come possano essere adeguatamente affrontati sul piano organizzativo e politico.

I punti chiave della politica estera dei Nove

Gli attuali centri (geografici) dell'attività della Cpe, cui sono dedicati singolarmente gli studi raccolti in questo volume, rimarranno presumibilmente tali anche per il futuro: Europa orientale, Medio Oriente, Area Mediterranea, Africa, America settentrionale e Nazioni unite. Vi si potrebbero aggiungere tutt'al più un ambito di problemi relativi all'Asia centrale e orientale come anche all'America centrale e meridionale. Anche se nell'ambito della Cpe vi sono già stati occasionalmente degli scambi d'opinione su questioni relative a queste regioni, fino ad ora gli europei hanno trovato qui scarsi motivi per una diplomazia concordata di più ampia portata. Attualmente non sono neppure riscontrabili segni attendibili che lascino intravedere un prossimo mutamento di questa situazione⁴. È anzi più probabile, piuttosto, che nel futuro emergano in modo ancora più netto e ampio i vecchi limiti dell'attività della Cpe.

⁴ È interessante notare che la politica di sviluppo e di scambi con l'estero della Ce presenta anch'essa un analogo orientamento geografico. La Commissione della Ce tuttavia aspira ad un maggiore equilibrio dei rapporti con l'Asia, l'Africa e l'America latina. Cfr. Wilhelm Haferkamp, *Die Rolle der Gemeinschaft in den internationalen Beziehungen*, Conferenza del 23 febbraio 1978, Bonn.

Le attività della Cpe relative ai rapporti con i paesi dell'Europa orientale, ad esempio, si sono finora largamente limitate a rappresentare con un voto unitario i Nove nella Csce. Ma nel futuro la Cpe potrebbe non essere considerata piú esclusivamente come forma organizzativa per la preparazione e lo svolgimento di una conferenza Est-Ovest, ma potrebbe anche essere utilizzata dai governi dei Nove — oltre l'occasione della Conferenza — per concordare su larga scala tra gli europei occidentali i rapporti diplomatici con l'Oriente.

Questa prognosi necessita di alcuni chiarimenti. È ovviamente decisivo per la credibilità della posizione dei Nove che essi — al di là dei risultati di Helsinki e di Belgrado — possano disporre di un bagaglio di contenuti comuni anche per altri colloqui Est-Ovest, sia multilaterali che bilaterali. Seguendo questa impostazione, non sarà tanto la preparazione dell'incontro di Madrid a richiedere nel futuro l'impegno degli europei occidentali, quanto tutta la gamma di forme con cui in particolare l'Unione Sovietica saggia la compattezza dell'Occidente. In questa prospettiva i temi vanno al di là dell'ambito delle «competenze» delle Cpe, pur rimanendo in un rapporto reciproco di scambio con il suo campo di attività: rapporti di Mosca con i partiti comunisti occidentali, trattative Mbfr, ripercussioni degli accordi Salt, richiesta di rapporti «paritetici» tra Comecon e Ce, le proposte di Brežnev per una conferenza pan-europea sulle questioni dell'energia, dell'ambiente e dei trasporti, le proposte sovietiche per una Conferenza mondiale sul disarmo nel quadro dell'Onu, ecc.

Certamente, nell'ambito di questi temi, la parte orientale non sempre si presenta in una situazione di forza, anzi, appare piuttosto in una posizione ambivalente nei confronti dell'Occidente. Due cose sono importanti per gli europei occidentali, innanzitutto non lasciarsi dividere come europei (ad esempio nelle questioni del disarmo) e neanche nell'Alleanza atlantica (ad esempio attraverso iniziative pan-europee), in secondo luogo mantenere uno sguardo complessivo sull'insieme delle proposte orientali, considerando congiuntamente elementi assai diversi e non consentendo che si isolino gli ambiti della cooperazione. La capacità di analisi della Cpe potrebbe avere qui una funzione altrimenti difficilmente realizzabile. Non è infatti da escludere che in questo contesto nella Cpe si sviluppi maggiore immaginazione e maggiore pragmatismo nel superamento di una visione dei problemi ristretta settorialmente, in quanto le questioni politiche relative alla sicurezza e alla difesa sono certamente una componente integrale di tutti i rapporti con l'oriente.

Diversamente che nel rapporto Est-Ovest, nelle relazioni Nord-Sud le questioni economiche e il loro collegamento con gli aspetti politici rappresentano la vera sfida per gli europei occidentali. Questi potranno accontentarsi sempre meno di perseguire nei confronti del Terzo mondo una politica interessata solamente — per dirla in termini estremi — al livello dell'im-

portazione di prodotti tessili dai paesi in via di sviluppo o sul modo in cui gli europei possono assicurare il proprio rifornimento di materie prime. Parallelamente a questi obiettivi sarebbe importante vedere ciò che gli europei hanno realmente da offrire sotto l'etichetta «nuovo ordine economico internazionale» e quale è il loro comportamento in situazioni concrete nei confronti dei movimenti nazionali di liberazione, dei processi socio-politici di trasformazione strutturale e delle questioni razziali nei paesi del Terzo mondo. In questo campo gli europei potrebbero nel futuro dover affrontare altre questioni spinose, che a loro volta — come nel caso della problematica Est-Ovest — superano di gran lunga le capacità di intervento della cooperazione politica europea, ma potrebbero anche indirizzarla verso utili funzioni accessorie. Un campo d'azione per questo è offerto dalle discussioni e dalle decisioni nell'ambito Nazioni unite, dove i Nove possono intanto partire da una tradizione, di limitata efficacia, di azioni europee concertate.

Da questo punto di vista avrà poca importanza che i Nove insistano a rimaner rigidamente legati al loro «voting pattern». Gli obiettivi della collaborazione europea occidentale nell'ambito delle questioni dibattute all'Onu potrebbero invece consistere assai più nella ricerca di coalizioni con altri gruppi di stati, se i Nove vogliono poter far valere un proprio contributo sostanziale in questo grande foro⁵.

Tuttavia i problemi del rapporto Nord-Sud non si pongono solo in un contesto mondiale, ma presentano anche forme e particolarità regionali. Così anche in futuro i Nove difficilmente potranno esimersi dal dare una risposta, come quando ad esempio il ministro Yamani dell'Arabia Saudita motiva il suo riserbo in occasione di aumenti del prezzo del petrolio con la speranza di un mutamento nella posizione europea nei confronti della questione palestinese.

I Nove inoltre devono essere pronti ad affrontare nuove crisi (ad es. come quella del Corno d'Africa), quantomeno nel senso di essere in grado di resistere alle pressioni delle parti in conflitto. Particolarmente nel Medio Oriente e nell'Africa del sud, dove i Nove hanno espresso in sede di cooperazione politica tutta una serie di prese di posizione pubbliche, potrebbe in seguito rendersi necessario o ribadite queste posizioni o, in caso di mutamenti nella situazione (come ad esempio per le trattative tra Begin e Sadat), elaborare nuove valutazioni più adeguate od offrire addirittura una mediazione (come ad esempio è stato fatto dal gruppo di contatto per la Namibia nei confronti del Sud Africa).

Al di là di una posizione costruttiva in situazioni di tensione nel contesto di crisi internazionali, i Nove hanno in una prospettiva a lungo termine un interesse più profondo a fondare i loro rapporti con gli stati del Terzo mondo su interdipendenze strutturali.

⁵ Cfr. su questo punto le valutazioni di Beate Lindemann, in questo stesso volume.

In questa ottica può valere come esempio il dialogo euro-arabo, dove i Nove hanno trovato al loro interno e con gli stati della Lega araba delle forme pragmatiche per costruire una graduale comprensione e una cooperazione interregionale⁶. Tali processi di strutturazione non possono esser condotti senza un certo grado di analisi strutturale approfondita, comprensiva degli aspetti relativi alla politica di sicurezza. Da parte europea però è sempre mancata nel dialogo euro-arabo un'impostazione tanto comprensiva⁷. La Cpe, che conduce il dialogo in stretta collaborazione con la Ce, si è trovata e si trova qui davanti a dei compiti di elaborazione concettuale, di cui non vi sono precedenti. Il procedimento adottato fin qui aveva il carattere di un cauto, graduale allargamento e approfondimento del dialogo. Da poco tempo nel dialogo euro-arabo si è inserita, accanto alla componente economica e culturale, anche (in misura limitata) quella della politica di sicurezza. Con un'interpretazione generosa si potrebbe sostenere così che in un caso concreto si sarebbe data la dimostrazione provvisoria che nel quadro della cooperazione politica europea potrebbero integrarsi, perlomeno sul piano organizzativo, più politiche settoriali. Anche accettando questa valutazione, non è con ciò garantita la concretizzazione del contenuto della politica europea nell'ambito del dialogo. È una nota difficoltà della Cpe quanto della Ce il passare dalle dichiarazioni ai fatti⁸.

Un altro punto nodale della cooperazione politica europea si trovava finora nell'Europa meridionale e riguardava il conflitto di Cipro, insieme ai contrasti greco-turchi e al processo di trasformazione verso soluzioni democratiche delle dittature di destra in Grecia, Portogallo e Spagna. Qui nel frattempo la scena politica è integralmente mutata, al punto che per il futuro la Cpe dovrà affrontare evidentemente una situazione totalmente diversa. In primo luogo vi è la questione di come si debba configurare, nel quadro dell'allargamento ai nuovi candidati sul fronte meridionale della Comunità, l'«accesso alla Cpe», in secondo luogo vi è il problema delle nuove dimensioni della politica estera della Comunità dopo l'allargamento. Diversamente dal Trattato della Comunità europea, gli accordi e le regole della Cpe non contengono alcuna prescrizione per le modalità di accesso. Si tratterà quindi di assicurarsi in via preliminare che non venga messo in pericolo tra i Nove l'«acquis politique» elaborato con l'aiuto della Cpe. Ciò sarà più difficile per gli ambiti di accordo più ampi, non fissati per iscritto, che per i settori in cui sono disponibili dichiarazioni ufficiali. L'ac-

⁶ Cfr. il capitolo di David Allen in questo stesso volume.

⁷ Un'impostazione alquanto più ampia della valutazione della Cpe tenta Ursula Braun, *Der Europäisch-Arabische Dialog - Entwicklung und Zwischenbilanz*, «Orient», 18 (1977), n. 1, pp. 30-56.

⁸ Questa difficoltà risulta con particolare evidenza proprio nella pratica della Cpe. Cfr. Klaus Meyer, *Der Europäisch-Arabische Dialog am Wendepunkt? Stand und Aussichten*, «Europa-Archiv», 33 (1978), n. 10, pp. 290-298.

cesso di nuovi membri nel «club della Cpe» quindi difficilmente sarà «contrattabile» nel senso usuale.

Appare poi problematica la partecipazione, ventilata qua e là, di aspiranti membri della Ce alla collaborazione tra i Nove in materia di politica estera. L'azione convergente della Ce e della Cpe verrebbe a soffrire per la presenza di membri irregolari. La disciplina nella Ce degli stati non membri sarebbe probabilmente minore; l'impegno politico nella Cpe sarebbe ancor più incerto. Altri stati occidentali potrebbero voler richiamarsi ad un tale precedente, in particolare la Turchia, benché proprio per il suo caso siano nate quelle considerazioni relative ad una prematura partecipazione alla Cpe. Tuttavia i vecchi membri della Cpe non potranno esimersi dal compito di avviare i nuovi membri, durante una «fase di transizione», alla procedura e al consenso in politica estera, anche se ciò dovesse essere attuato su base bilaterale. È probabile che questo comporti anche una fase di adattamento del giro di consultazioni della Cpe quale si svolgeva, dato che l'organizzazione interna potrebbe venir notevolmente appesantita dall'allargamento dei partecipanti da nove a dodici. Il processo, già ora macchinoso, delle consultazioni potrebbe altrimenti divenire ancora più lento. L'ammontare dei telegrammi informativi della rete «Coreu» — attualmente sugli 8.000 per anno — salirebbe probabilmente d'un balzo ad un livello a cui a malapena potrebbero far fronte le amministrazioni nazionali. La presidenza potrebbe trovarsi davanti ad immensi problemi politici e tecnici di gestione.

Accanto a questi problemi organizzativi, i Nove potrebbero dover affrontare compiti di stabilizzazione connessi all'orientamento democratico delle ex dittature. Si tratterebbe soprattutto di un impegno economico e finanziario, che però sarebbe impossibile da assolvere senza un ulteriore impegno politico e diplomatico. A ciò si aggiunge il fatto che l'accesso di nuovi membri alla Cpe porterebbe contemporaneamente alla «interinazione» di alcuni problemi particolari (tra gli altri Spagna-Gibilterra-Gran Bretagna; Grecia-Cipro-Turchia). Contrariamente alla cooperazione dei Nove alle Nazioni unite, dove si tratta di temi di portata mondiale, spesso lontani dagli specifici interessi europei, l'area del Mediterraneo potrebbe divenire sempre più un campo dove affrontare più direttamente il problema dell'identità europea.

Bisognerà inoltre fare i conti in certa misura con l'orientamento in politica estera dei nuovi aderenti. La Spagna e la Grecia non hanno relazioni diplomatiche con Israele, ciò che potrebbe interferire con cauti passi dei Nove in direzione di una equilibrata politica comune nel Medio Oriente; Portogallo e Spagna hanno relazioni speciali con Stati latino-americani, da cui potrebbero derivare aggiustamenti nelle posizioni dei Nove ma anche nuove possibilità di influire nella questione dei rapporti Nord-Sud. Come diretti confinanti i membri della Comunità verrebbero coinvolti più diretta-

mente in singoli conflitti regionali (Africa del nord-Polisario; Medio Oriente, Cipro, Isole Canarie, e in via d'ipotesi anche i Balcani). Si accresce così prevedibilmente il peso e la responsabilità degli europei in questa area. Essi probabilmente potranno sottrarsi sempre meno anche a compiti di stabilizzazione nel campo della politica di sicurezza. Con ciò si delineerebbe una parziale ridefinizione del rapporto con le superpotenze, in particolare con gli Usa e l'Alleanza atlantica. Praticamente ogni problema di politica estera europea tocca i rapporti tra Europa e America. In questo senso la cooperazione politica dei Nove è anche un ulteriore meccanismo con cui si tenta di mantenere la compatibilità tra Unione europea e relazioni atlantiche. Finora i Nove hanno considerato la Cpe come un mezzo per trovare una loro propria identità accanto agli Usa, piuttosto che uno strumento di intesa in materia di politica estera con gli Usa⁹. Su questa base Tindemans ha proposto nel suo rapporto sull'Unione europea di affidare ad un membro del Consiglio europeo la cura del particolare dialogo euro-americano. Nel frattempo però incominciano a spostarsi i centri d'interesse su entrambe le sponde dell'Atlantico. Potrebbero venire in primo piano l'elaborazione e la rappresentanza di posizioni concertate al di fuori della scena atlantica. Ciò è avvenuto in grado diverso a Cipro, nell'Africa australe e nel Medio Oriente.

In questi casi la funzione della cooperazione politica europea dei Nove può essere quella di svolgere un ruolo indiretto, in quanto serve ad armonizzare le attività su base atlantica di alcuni stati europei occidentali con gli altri partners europei meno coinvolti o interessati alla soluzione di problemi globali. È quanto ad esempio accade in campo economico, con gli incontri al vertice tipo Rambouillet. Finora le questioni non a carattere economico hanno avuto in questi incontri al vertice un posto solo marginale — comunque non ufficiale. Alla luce del crescente legame tra questioni economiche e questioni di politica di sicurezza e diplomatiche, nel futuro qualcosa in questo ambito potrebbe cambiare. Si può prevedere che, i membri della Cpe svilupperanno, a causa della loro dipendenza in materia economica e di politica internazionale, un crescente interesse per ampi contatti con tutti gli stati della più ampia area occidentale. Ciò andrebbe assai più in là del dialogo con gli Usa e includerebbe espressamente anche rapporti consultivi tra la Cpe e il Canada, il Giappone, l'Australia, la Norvegia e la Turchia¹⁰.

Per questo dialogo a più voci con gli stati occidentali i partecipanti alla Cpe potrebbero dover ricorrere a nuove formule politiche ed organizzative di consultazione.

⁹ Cfr. a proposito della funzione di identificazione della Cpe in relazione ai rapporti con gli Stati Uniti il contributo di Beate Kohler in questo stesso volume.

¹⁰ Charles Pentland, *Linkage Politics: Canada's Contract and the Development of the European Community's External Relations*, «International Journal», 32 (1977), n. 2, pp. 207-232.

Le future funzioni della Cpe

La futura configurazione dei problemi nell'ambito d'azione della Cpe verrà caratterizzata da tre elementi: innanzi tutto i Nove devono fare i conti con gli effetti delle dichiarazioni e dei passi diplomatici comuni (ad esempio nell'Africa meridionale), in secondo luogo sempre più frequente sarà il collegamento tra i contenuti delle attività dei Nove finora tenute separate (ad esempio collegamento tra la Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa e il dialogo euro-arabo; sovrapposizione del conflitto Nord-Sud e Est-Ovest alle Nazioni unite), in terzo luogo la commistione degli aspetti economici, di politica di sicurezza e diplomatici sembra presentarsi come la forma tipica che questi problemi assumeranno nel futuro (per es. il Mediterraneo come area di crisi internazionale). In queste condizioni non basterà continuare nello stile di «business as usual». Bisognerebbe piuttosto prendere in considerazione tutta una serie di trasferimenti di funzioni che non devono sovraccaricare l'attuale sistema della Cpe, per permetterle di far fronte alla probabile intensificazione dei suoi compiti.

In primo luogo sarebbe da prendere in considerazione l'opportunità di spostare il punto centrale della Cpe dalle funzioni informativo-analitiche a funzioni analitico-operative. Vi sono buone ragioni per questo. Lo sviluppo del pool di informazioni di politica estera dei Nove entra gradualmente nella sfera della utilità marginale decrescente, dove un ulteriore accumulo di informazioni comporta più un peso organizzativo che un vantaggio reale. In ogni caso vi è ancora uno spazio da coprire, quello di informare la cerchia dei Nove sui contatti individuali che ogni stato membro intrattiene con stati terzi. Questo compito potrebbe causare problemi di personale ai paesi membri più piccoli, mentre a quelli più grandi (in particolare durante il loro turno di presidenza) si richiederebbe una ulteriore rinuncia a rappresentare i propri interessi nazionali. Come mostra l'esperienza, su questa via si dovranno affrontare seri ostacoli.

La situazione non si presenta più facile per quel che riguarda i compiti consultivi della Cpe. Nel futuro il contenuto stesso delle consultazioni potrebbe diventare più importante dell'intesa automatica (riflesso coordinamento) tra gli stati membri. La consultazione intorno a importanti questioni di politica internazionale — diversamente dalla semplice informazione — richiede un atteggiamento di maggiore disponibilità. È questa una delle difficoltà principali e allo stesso tempo una chance per la cooperazione tra i Nove. Qui i risultati migliori sono stati finora indubbiamente raggiunti a livello bilaterale (ad esempio le consultazioni franco-tedesche, fino al «telefono verde» tra Schmidt e Giscard d'Estaing). Con il prossimo allargamento della Comunità, difficilmente si avrà un miglioramento dei rapporti consultivi al livello della Cpe. C'è piuttosto da attendersi un rafforzamento della tendenza al bilateralismo.

Ciò non va valutato negativamente se rimane garantito un rapporto adeguato inverso col livello multilaterale. La Cpe potrebbe addirittura venir concepita come punto di raccolta di tutti questi rapporti bilaterali.

Accanto alla questione delle consultazioni tra i membri della Cpe si pone quella dei futuri contatti con stati e organizzazioni al di fuori del gruppo della Cpe. Anche qui la semplice informazione potrebbe rivelarsi sempre più insufficiente. Quanto più si rafforza la specializzazione della Cpe sul piano della diplomazia «classica», tanto più essa dipende — col crescere della complessità dei problemi — dalla cooperazione con altre unità specializzate (Ce, Ocse, Nato) e con stati importanti (Usa, Canada, tra gli altri). Tratteremo in seguito più diffusamente dei modi in cui questa consultazione politica e pratica andrebbe organizzata. Qui ci interessa mettere in evidenza come, partendo dalla necessità di consultazioni verso terzi, sarebbe da prendere in considerazione uno spostamento dalla funzione finora soprattutto informativa della Cpe ad un compito maggiormente consultivo.

Non è possibile prevedere fin da ora in quale misura ciò verrà attuato. Da un lato — come abbiamo sostenuto più sopra — sarebbe indispensabile che l'Europa occidentale, se volesse effettivamente affrontare i futuri problemi di politica estera, assumesse un ruolo più attivo nella gestione della politica internazionale, dall'altro tuttavia, continuano a sussistere i limiti posti alle sue possibilità (tipica la limitazione del campo d'azione affidato alla Cpe) cosicché le premesse di un reale mutamento di funzioni sono ancora poco visibili.

Tuttavia — nella prospettiva di un costante sviluppo della Cpe — non è azzardato sostenere che tra le funzioni che il sistema di cooperazione assolve nei rapporti interni tra i Nove, andrebbe portata in primo piano la funzione analitica rispetto alla funzione consultiva e informativa. Sarebbe questa certamente la scelta più adeguata per il complesso dei futuri problemi di politica estera dell'Europa, poiché l'elaborazione di posizioni comuni e l'intesa corrente su misure di valutazione «europee» costituiranno sempre di più la premessa indispensabile per un'efficace modo di procedere a Nove.

Allo stesso tempo la base e l'abitudine all'informazione reciproca potrebbero svilupparsi fino al punto da poter corrispondere meglio almeno alla funzione di sostegno interno della Cpe nelle crisi e in altre situazioni politiche critiche. Naturalmente la realizzazione anche di queste modeste esigenze pone dei punti interrogativi.

Solo in casi sporadici la fase analitica ha comportato nella Cpe anche conseguenze relative all'azione futura (rispetto agli obiettivi a cui puntare ed i mezzi da impiegare). Quando ciò è stato tentato, il dissenso tra i Nove è risultato particolarmente vasto e frequente. Ma è probabile che per il futuro l'affermazione dell'Europa occidentale potrà sempre meno venir garantita da una posizione difensiva. Il pericolo che con una politica di questo tipo i Nove vengano costretti sempre più in una posizione semplicemente

difensiva (vedi l'esempio dell'Africa) non va sottovalutato. Nei contrasti Est-Ovest come in quelli Nord-Sud i Nove potrebbero essere quindi tentati o costretti a prendere sempre più l'iniziativa, per essere in grado di difendere in qualche misura le loro posizioni. A questo scopo si potrebbero utilizzare in misura maggiore le esperienze finora maturate dalla diplomazia della Cpe nell'ambito delle grandi conferenze (Csce, Onu, dialogo euro-arabo). La forza contrattuale dei Nove potrebbe con ciò venir perfezionata da un «policy mix» di azioni nazionali ed europee, di cui si sono avuti i primi tentativi all'Assemblea generale delle Nazioni unite. Laddove si offrissero realisticamente delle possibilità, i Nove potrebbero anche assumere delle posizioni «di mediazione», come è successo in certa misura per la questione dei diritti umani nella seconda Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa, dove nel confronto con l'Urss i Nove hanno assunto una posizione più moderata degli Usa. Naturalmente il raggiungimento e l'affermazione di una posizione propria dell'Europa occidentale nel contesto internazionale fa sorgere problemi di compatibilità e di adattamento di più ampia portata. Ciò riguarda in modo particolare anche la capacità di tenuta interna di una tale politica.

Probabilmente una maggiore presenza della politica estera europeo-occidentale non verrebbe accolta dai più importanti partiti e gruppi politici nazionali ed europei con la stessa indifferenza dimostrata verso le attività finora piuttosto discrete della diplomazia dei Nove.

Queste considerazioni potrebbero anche avere un peso se i Nove facesse- ro del sistema della Cpe il loro principale strumento di gestione internazionale delle crisi, tale cioè da coinvolgere la politica di sicurezza. Fino a questo momento è difficile concepire l'Europa occidentale nel ruolo di «poliziotto mondiale», anche se in un numero limitato di casi e con impegno e successo limitato i Nove hanno partecipato nel passato alla composizione di conflitti locali (tra gli altri Cipro, Corno d'Africa, Rhodesia, Namibia, Zaire). Questa tendenza indica che per il futuro i Nove (o i Dodici) potrebbero essere maggiormente coinvolti in situazioni di crisi, più di quanto finora abbiano desiderato. Da un lato però vi sono ancora riserve sul sistema decisionale della Cpe e sulla sua capacità a predisporre mezzi rapidi di intervento diplomatico e politico per operare certe mediazioni, dall'altro lato manca la certezza che vi sia una sufficiente volontà politica a concordare posizioni comuni. È dubbio quindi che gli europei occidentali — nel caso siano disponibili — possano realmente disporre della necessaria forza materiale e politica. Il precedente storico dell'aiuto da parte europea al Portogallo, minacciato di destabilizzazione durante i rivolgimenti politici che portarono dalla dittatura alla democrazia pluralistica, ha certamente dimostrato che i Nove possono essere in grado di impiegare tutti gli elementi a loro disposizione (dall'aiuto finanziario della Ce, ai contatti a «livello interpartitico»,

all'attivazione delle «special relationships» e alle mosse diplomatiche). Sarebbe però difficile poter generalizzare questo esempio¹¹.

Accanto alla diplomazia delle conferenze e alla gestione delle crisi, il sistema della Cpe potrebbe in futuro assumere una funzione di supporto alle relazioni commerciali con l'estero, oggi gestite separatamente dalla Ce. Questo compito relativamente circoscritto stava in realtà originariamente dietro l'idea di una collaborazione in politica estera dei Sei. Che l'obiettivo di un collegamento finora sia rimasto quasi totalmente irrealizzato può essere dipeso dal fatto che, in un primo tempo, Ce e Cpe si sono incontrate più con riserva che con simpatia. Nel frattempo però sono mutati due fattori decisivi: innanzitutto si è allentata la tensione dei rapporti Ce-Cpe; i funzionari dei due organismi hanno imparato a coesistere e a frequentarsi.

In secondo luogo è venuta in primo piano la complessità dei problemi, con la loro pluralità di aspetti interdipendenti, e non più la semplice «conquista» di nuove terre, di nuovi campi. La convenzione di Lomé, l'accordo di cooperazione con il Canada e l'Iran, lo schema e l'attuazione di una politica globale centro-europea, l'accordo commerciale con la Repubblica popolare cinese, non hanno provocato azioni concorrenziali da parte della Cpe.

Ci si chiede oggi se l'azione della Ce in materia di politica economica internazionale debba ricevere con una certa regolarità un inquadramento di politica internazionale attraverso la Cpe. Probabilmente una azione selettiva sarebbe la soluzione più appropriata.

Le possibilità di adattamento della struttura della Cpe

L'apparato della Cpe ha finora dimostrato un grado relativamente alto di capacità di adattamento. Le trattative nell'ambito della Csce hanno messo chiaramente in evidenza il graduale miglioramento della cooperazione tra i Nove. Un adattamento ai limiti politico-strutturali del sistema si può invece osservare nel dialogo euro-arabo. Queste e altre esperienze delle attività ormai pluriennali della Cpe possono fornire una serie di ipotesi sulla cui base portare avanti lo sviluppo del sistema della Cpe. Non è cosa insolita per chi opera nella Cpe occuparsi della propria organizzazione, come dimostra la redazione della relazione di Lussemburgo e di Copenaghen. Finora non è stata annunciata una terza relazione di questo tipo. Rimane aperta la questione se essa possa essere un mezzo sufficiente per preparare i Nove ad alcune delle nuove funzioni; le prime due relazioni in ogni caso avevano piuttosto il senso di fissare per iscritto modi d'azione già collaudati. Oggi

¹¹ Poiché con l'allargamento al Sud la Comunità verrà coinvolta nell'«area di crisi» del Mediterraneo, sarebbe già un fatto positivo se si potesse garantire una gestione adeguata delle crisi in essa presenti. Cfr. Lothar Ruehl, *Europas Sicherheitsprobleme im Mittelmeerraum*, «Europa-Archiv», 33 (1978), n. 2, pp. 33-42.

dunque non si richiederebbe solo un cambiamento nello stile delle relazioni. Si tratterebbe invece di indicare chiaramente alcuni punti deboli del sistema della Cpe. Potrebbero ad esempio essere messi in questione gli svantaggi che derivano dal fatto che la Cpe non abbia un proprio luogo fisso di riunione, un proprio stabile segretariato, insomma non abbia una «sede», ma sia sottoposta a un costante avvicendamento semestrale.

Vi sono — in via di principio — importanti motivi politici per mantenere le attuali caratteristiche del sistema della Cpe, ma andrebbero ugualmente presi in considerazione alcuni mutamenti gradualmente al fine di aumentare l'efficienza.

Se ad esempio una parte considerevole degli incontri di organismi della Cpe avvenisse a Bruxelles invece che nelle varie capitali, si stabilizzerebbero con ciò non solo le procedure della cooperazione ma diminuirebbero anche i crescenti disagi e il rilevante dispendio organizzativo relativo ai viaggi, alle comunicazioni e al coordinamento.

Per ottenere ciò si potrebbe per esempio pensare ad installare a Bruxelles un centro di «clearing» tecnico, che potrebbe aiutare i Nove, e in particolare il presidente di turno, a mantenere in vita il meccanismo della Cpe anche nell'eventualità di un ulteriore sovraccarico. Senza dubbio l'ufficio di presidenza soffre già adesso di un sovraccarico di incombenze. Questo vale sia per i paesi più piccoli che per quelli più grandi, come ultimamente ha dimostrato l'esempio della Gran Bretagna. Funzioni di gestione prevalentemente tecniche della presidenza (organizzazione di centinaia di incontri dei Nove, scambio e registrazione di migliaia di telex, servizi di interpretariato e di traduzione, archivi) potrebbero per la gran parte venir fissate a Bruxelles, dove nel frattempo è stato impiantato ogni tipo di infrastrutture tecniche per la Ce.

Questa proposta non dovrebbe però aprire una breccia all'introduzione di un segretariato politico autonomo della Cpe, perché in tal modo verrebbe inutilmente rafforzato il parallelismo tra Ce e Cpe e verrebbe inoltre toccato un campo politicamente tabù. Si potrebbe pensare piuttosto ad una soluzione pratica: lo staff della Cpe del paese di turno alla presidenza potrebbe assicurare il servizio permanente della Cpe, che verrebbe installato presso il Segretariato generale del Consiglio. Analogamente al Segretariato generale della Commissione Ce verrebbe così creato anche un servizio della Cpe — importante premessa, tra l'altro, per una più stretta comunicazione tra Consiglio, Commissione e Cpe. È essenziale però che il servizio della Cpe di Bruxelles si costituisca come un'unità tecnica che rimarrebbe sotto la sovranità nazionale (a rotazione) e sarebbe un centro di «clearing» per lo sgravio della presidenza. Lo scopo è in ultima analisi di permettere alla presidenza di concentrarsi sui compiti politici del suo incarico temporaneo, cioè di occuparsi della gestione politica interna dei Nove e di assolvere ai compiti rappresentativi e operativi verso l'esterno.

L'importanza crescente che assume il paese di turno alla presidenza come portavoce dei Nove giustifica il fatto che si parta da lí con i provvedimenti di snellimento organizzativo. In questa prospettiva anche la rotazione semestrale della presidenza potrebbe essere sottoposta a revisione, dato che essa non corrisponde in nessun modo alle condizioni reali di lavoro nel campo dei rapporti internazionali. Si potrebbe pensare ad una sovrapposizione piú sistematica della presidenza di turno con la presidenza precedente e con quella successiva. Il servizio tecnico della Cpe a Bruxelles, di cui si diceva prima, potrebbe inoltre equilibrare ulteriormente il frequente cambio di presidenza, potrebbe consentire di impostare a piú lungo termine la pianificazione dell'attività tecnica, e potrebbe fornire un'assistenza informativa e organizzativa nel passaggio da una presidenza all'altra. Su questa strada potrebbe infine essere conseguito un migliore coordinamento tra l'attività della Ce e quella della Cpe.

Il sistema di presidenza tanto è valido per il superamento di alcune deficienze strutturali della Cpe, quanto è, d'altro canto, limitato nelle sue possibilità. I sostegni di cui abbiamo parlato (servizio tecnico della Cpe, sovrapposizione) la alleggeriscono solamente per l'aspetto tecnico-organizzativo. Sarebbe invece necessario anche un aiuto sul piano politico-operativo. Per mancanza di una «Commissione» (come nel sistema della Ce) la Cpe si vede costretta anche nel ruolo di organo di iniziativa. Si richiede sempre piú alla presidenza la formulazione di proposte per la acquisizione di nuovi ambiti di consultazione e la elaborazione di proposte di soluzione. Il paese di turno alla presidenza opera per parte sua in modo ambivalente per il fatto che assicura contemporaneamente funzioni di carattere nazionale ed europeo¹².

Mà questa non è l'unica ragione per cui la funzione di iniziativa non è assicurata in maniera soddisfacente nel sistema della Cpe. Se si vuole uscire dal peso eccessivo che nella collaborazione tra i Nove ha assunto l'impostazione difensiva (natura reattiva, mancanza di indirizzo operativo, tendenza ad una politica dello status quo), è necessario che la distribuzione dei compiti venga piú chiaramente strutturata in questo senso.

Qui dovrebbe esser fatta valere quanto piú possibile la capacità di iniziativa e di ideazione, moltiplicata per nove, senza che essa venga staccata dalle funzioni della presidenza. Si andrebbe nel senso di questo obiettivo se i Nove si decidessero ad inserire nel sistema dei diversi organi della Cpe un proprio «gruppo di iniziativa», che potrebbe essere composto di stretti collaboratori dei nove ministri degli esteri. Il gruppo di iniziativa e il Comitato politico allo stesso tempo si fronteggerebbero e si integrerebbero in una cer-

¹² La necessità di sviluppo del sistema di presidenza si basa sull'analisi di questo organismo nel corso dell'esperienza della Gran Bretagna come presidente di turno. Cfr. Geoffrey Edwards-Helen Wallace, *The Council of Ministers of the European Community and the President-in-Office*. A Federal Trust Paper, Londra 1977.

ta dialettica (comparabile approssimativamente alla sezione politica e all'ufficio per la pianificazione del Ministero degli esteri tedesco). Il gruppo di iniziativa non sarebbe un ennesimo gruppo di lavoro in senso tecnico, ma dovrebbe assolvere ad una funzione motrice nell'attività della Cpe, in particolare con una impostazione concretamente operativa. Il gruppo sarebbe quindi paragonabile piuttosto ad una «task force» che ad un ufficio di pianificazione. Avrebbe da occuparsi non tanto di «futuologia» quanto piuttosto dovrebbe porre l'accento sulla portata dei contenuti delle sue proposte relative ai problemi pendenti.

A differenza del servizio tecnico della Cpe a Bruxelles, il gruppo di iniziativa non sarebbe riunito in permanenza, ma comunque più spesso dei direttori politici, che si riuniscono ogni quattro settimane. La «vicinanza» dei componenti del gruppo di iniziativa ai rispettivi ministri degli esteri metterebbe in evidenza il carattere politico del gruppo. Naturalmente non sarebbe affatto garantito che in questo modo il centro dell'attività della Cpe si sposterebbe dall'analisi all'operatività, per essere all'altezza del futuro sviluppo qualitativo dei suoi compiti. Ma si dimostrerebbe quanto meno l'esistenza di una volontà di innovazione.

La divisione del lavoro tra la Ce e la Cpe

Partendo dalle competenze istituzionali e dai doveri politici come anche dai rispettivi «punti di forza» della Ce e della Cpe, si può tracciare un modello ipotetico della divisione del lavoro e del gioco combinato delle due organizzazioni:

I problemi di un nuovo ordine economico mondiale, del commercio internazionale e dello sviluppo coincidono in larga misura con l'ambito di competenze della Comunità. All'interno del quadro così definito le questioni andrebbero delegate alla Ce con piena responsabilità e con una interpretazione generosa del campo d'azione concesso dal trattato. La Comunità è piuttosto ben organizzata per questo compito, dispone di équipes esperte nelle trattative e di rappresentanze proprie nei punti chiave del contenzioso politico-economico internazionale (Ginevra, Parigi, New York, Tokio, Ottawa, Caracas).

La rappresentanza quotidiana dei Nove nei rapporti bilaterali e multilaterali verso i paesi terzi, nelle conferenze di natura non economica e nelle organizzazioni internazionali sarebbe in larga misura di dominio della Cpe. L'esperienza mostra che la collaborazione politica è al momento il migliore strumento comune per adeguare le posizioni nazionali tradizionali ai compatibili interessi dei Nove e per rappresentare posizioni comuni europee nei rapporti internazionali. Una premessa indispensabile a ciò è l'apparato diplomatico interno e internazionale di ciascuno dei Nove paesi, cui i governi

non rinunceranno fintanto che essi dovranno farsi carico della responsabilità finale, anche di azioni comuni.

Le questioni della sicurezza militare anche per il futuro saranno di competenza dell'Alleanza atlantica. A prescindere da alcuni singoli aspetti di armamento e di tecnica militare (Eurogruppo, gruppo di programmazione europea) gli europei occidentali non costituiscono nell'Alleanza un autonomo blocco politico. Le questioni di sicurezza economica e politica vanno invece viste come «zone grigie» in cui dovrebbe valere la regola di un accordo euro-americano. Tuttavia va deciso caso per caso fin dove debba valere l'accordo e in quale forma vi compaiono gli europei (Ce, Cpe, bilateralmente, in combinazione).

Un simile inquadramento di competenze per unità specializzate ha senso solo se viene integrato da una regolamentazione contestuale della loro interazione. Vi sono finora più usanze che regole definite per il coordinamento della politica estera della Ce e la collaborazione politica dei Nove. Per il futuro si tratterebbe per entrambe le parti di riferirsi l'una all'altra in base ad una divisione del lavoro. Entambi i sistemi devono aprirsi reciprocamente in misura maggiore — senza con ciò mischiarsi — per rendere possibile una comunicazione adeguata in entrambe le direzioni, e per potere svolgere analisi concordate e funzioni operative coordinate.

In realtà per queste questioni si sono nel frattempo accumulate una quantità di precedenti e di soluzioni pragmatiche relative ai complicati problemi organizzativi e di coordinamento, tanto che in questo campo non sono più necessarie innovazioni troppo complesse. La Commissione della Ce dispone attraverso la sua duplice partecipazione sia ai lavori della Ce che agli organi della Cpe della posizione di partenza più favorevole tra i due sistemi di formazione della volontà e dell'azione. Nella prospettiva di un avvicinamento e di una crescente sovrapposizione dell'attività della Ce e della Cpe essa svolge qui una funzione insostituibile. La Commissione non può tuttavia ampliare a piacere questa sua «attività secondaria». Essa rimane in ultima analisi legata al suo campo d'azione all'interno degli organi della Comunità¹³.

Un rapporto di lavoro disteso e costruttivo tra Ce e Cpe può essere realizzato sul piano europeo solo fino ad un certo punto, se nelle capitali non viene posto un limite alle rivalità delle due strutture decisionali e non si attua una più stretta cooperazione tra le sezioni politiche e gli uffici ministeriali che si occupano della Ce. La partecipazione reciproca alle procedure informative, di formazione della volontà e decisionali che si svolgono separatamente dovrebbe invece essere gestita in modo più estensivo. In base

¹³ Cfr. su questo argomento le considerazioni di Gianni Bonvicini in questo stesso volume. All'inverso anche per il Comitato politico non vi è quasi possibilità — per motivi pratici — di penetrare troppo a fondo nelle questioni della Ce. Cfr. su questo punto l'esempio descritto da Nicholas van Praag nel quadro del conflitto di Cipro, in questo stesso volume.

all'esperienza sarà improbabile che nel prossimo futuro possano invece attuarsi ristrutturazioni dei nove ministeri degli esteri secondo uno stesso modello (per esempio sul modello britannico di integrazione dell'attività Ce e Cpe in una sezione dei Foreign Office). In una prospettiva più lunga tuttavia non se ne potrà prescindere¹⁴.

La cooperazione della Ce e della Cpe finalizzata alla realizzazione pratica delle decisioni è poco sviluppata in confronto alla loro elaborazione. In questo senso un passo avanti è dato dai più recenti casi di «joint representation», quando i rappresentanti della Commissione e della presidenza si presentano congiuntamente alla controparte. Un numero sempre maggiore di problemi di politica estera non può più essere risolto sganciato dal contesto della sicurezza militare e senza legarsi all'insieme degli interessi comunitari occidentali. Le risposte necessarie non possono più essere assicurate solo da interventi diplomatici della presidenza, quali si sono avuti finora. Non è stato ancora raggiunto nei rapporti atlantici il necessario livello di affidabilità tra gli europei. Gli Usa devono quindi continuare a fondarsi, parallelamente agli organi multilaterali, anche sulle basi nazionali della Cpe e della Ce. Anche se il bilateralismo tra i singoli stati rimane la forma più sicura della cooperazione euro-americana per le questioni della politica di sicurezza, esso non potrà, per il bisogno sempre crescente di intesa, fare a meno di una crescente armonizzazione su basi istituzionali. Nel rapporto Nato-Cpe l'informazione e la consultazione reciproca, con una adeguata composizione delle delegazioni nazionali, avvengono con facilità e andrebbero quindi incoraggiate presso i partners dell'Alleanza relativamente ai problemi della sicurezza.

Il coinvolgimento dell'opinione pubblica

Senza dubbio la Cpe finora si è svolta largamente «in segreto». Anche le occasionali dichiarazioni e apparizioni dei Nove davanti a paesi terzi non hanno mutato questo carattere di fondo. Lo stesso vale per le rare discussioni su temi della Cpe nei Parlamenti nazionali ed anche per l'interessamento, comunque un po' più consistente, del Parlamento europeo all'attività della Cpe. In particolare l'ampia base di concordanza tra gli europei, la «communauté de vue», rimane finora fuori da ogni più larga discussione da parte dell'opinione pubblica politica dei Nove. Il consenso di fondo, accumulato con discrezione attraverso gli anni, poggia dunque in primo luogo sull'intesa di un gruppo di diplomatici europei. Nel frattempo però la Cpe sembra essere giunta ad un punto del suo sviluppo in cui va messa seriamente in discussione la continuazione di questa pratica.

¹⁴ Cfr. in questo contesto le valutazioni e le proposte nel contributo di Wallace in questo volume.

Sarebbe certamente errato render pubblica l'attività della Cpe in tutte le sue singole azioni (fino ai passi concreti nella gestione delle crisi internazionali), ma ciò non esclude una regolare discussione pubblica sulle opzioni europee di fondo. La Cpe intanto ha assunto nella politica internazionale (in collegamento con la Ce e in collaborazione con la diplomazia degli Usa) una collocazione che giustificherebbe l'esigenza di fondare l'intesa europea su una più larga base politica. Qui si tratta da un lato delle concezioni relative alla democratizzazione della politica estera europea, nella prospettiva della politica di integrazione, dall'altro dell'efficacia a lungo termine di uno strumento di politica estera dei Nove.

Dal 1975 sembra tuttavia che sia sempre più difficile risolvere il problema in modo soddisfacente. I membri del Parlamento europeo, ad esempio, si vedono «privati quasi ad ogni livello della possibilità di esaminare, influenzare e valutare la politica estera comune della Comunità». Dal punto di vista dei parlamentari di Lussemburgo o di Strasburgo nel futuro i ministri degli esteri dovrebbero non solo essere disposti a fornire loro informazioni adeguate sullo sviluppo e le azioni della Cpe, ma anche a «procedere ad un'apertura nella prassi, affinché il Parlamento europeo possa influire sulle iniziative comuni in politica estera e collaborare alla loro preparazione». A questo scopo potrebbe essere utile la creazione di un Ufficio per la cooperazione politica, con sede a Bruxelles, che dovrebbe prendere il posto degli attuali meccanismi della Cpe a livello di funzionari. Nello stesso tempo anche il Consiglio europeo andrebbe istituzionalizzato e dovrebbe render conto dopo ogni sua riunione al Parlamento europeo¹⁵.

Per quanto stimolanti possano essere queste proposte del Parlamento europeo, esse tuttavia appaiono poco realizzabili. Sulla proposta di un Ufficio per la cooperazione politica vanno inoltre sollevate anche obiezioni di fondo. Non credo che impiantare a Bruxelles un altro «corpo» burocratico potrebbe tornare utile né all'efficienza della politica estera comune né allo sviluppo dell'integrazione politica dei Nove.

Neanche l'opinione pubblica politica è particolarmente attratta da una tale burocrazia — per quanto pregevole possa essere il lavoro che essa compie.

A parte le valutazioni e i desideri del Parlamento europeo, legati alla sua collocazione, rimane la questione se con la configurazione attuale e presumibilmente futura della Cpe non sia già in atto un (non intenzionale) processo di apertura. Come abbiamo già detto precedentemente il lavoro della Cpe si svolge in modo sempre meno isolato. La sua caratteristica, di operare come apparato esclusivo e parallelo all'azione altamente sviluppata della Ce, comincia a scomparire. Con l'intensificazione delle sue attività, la Cpe deve sempre più prendere atto dell'autorità di Bruxelles, del Parla-

¹⁵ Cfr. Parlamento europeo, Commissione politica, Schema di una deliberazione sulla collaborazione politica europea del 14 maggio 1977 (relatore Erik Blumenfeld).

mento europeo, dei collegamenti all'interno e tra i Ministeri e tollerare le loro costrizioni, per cui il processo di accordo avviene con meno libertà, ma con una maggiore assunzione di responsabilità. Oltre a ciò i Nove vengono, in misura sempre maggiore, spinti e sfidati dalla «opinione pubblica mondiale» a mettere in discussione le posizioni di fondo in materia di politica estera dell'Europa occidentale.

La politica estera europea: un processo di sviluppo aperto

Con lo sviluppo seguito fino ad oggi dalla Cpe è stata presa una strada che per il momento lascia aperta la questione di quale forma assumerà la politica estera dell'Europa occidentale. Fino a nuovi sviluppi, accanto agli sforzi nel quadro della Ce, la Cpe rimane il tentativo più rilevante dei Nove di portare avanti l'Unione europea nel settore delle relazioni internazionali.

Oggi, e in un prevedibile futuro, la politica estera europea si compone di queste due strutture, Ce e Cpe. Con ciò però non è chiarito gran che intorno alla forma e sull'azione futura della politica estera europea occidentale. Non è neppure possibile dare delle indicazioni precise¹⁶. Al massimo si possono dedurre potenziali linee di sviluppo partendo dalle condizioni presenti.

In una prima variante di sviluppo si può ipotizzare che sia estrapolata la tendenza di sviluppo operante finora. Sarà allora da attendersi a medio termine che — nel modo che è stato descritto all'inizio di questo capitolo — la Cpe assuma sempre nuovi compiti e allarghi sempre di più la sua attività. Questa estensione quantitativa potrebbe aver luogo senza che si raggiunga un nuovo livello qualitativo nel carattere integrativo e concreto degli obiettivi di politica estera. Gli stati membri potrebbero procedere con la Cpe come hanno fatto nel quadro della Comunità: allargamento invece che approfondimento; estensione dei temi invece che intensificazione della soluzione dei problemi. Se però le ambizioni quantitative non sono accompagnate da un'adeguata capacità di risolvere i problemi, anche la validità della Cpe nell'elaborazione di una politica estera e di integrazione dell'Europa non potrà svilupparsi. Il processo non andrà al di là di un consolidamento delle condizioni esistenti. La Cpe sarebbe quindi uno dei vari strumenti multilaterali dei Nove.

L'uso pragmatico della Cpe invece rafforzerebbe ulteriormente il suo carattere strumentale. Non sarebbe da aspettarsi un rafforzamento istituzionale delle procedure della cooperazione. Lo sviluppo come organo autonomo o l'incorporazione nella struttura degli organi della Ce sarebbe da rifiutare come non funzionale, dato che la Cpe «vive» grazie all'assenza di costrizioni e obblighi. Rimarrebbe in piedi la struttura dualistica della politica estera europea.

¹⁶ Gli studiosi hanno ripetutamente messo in evidenza quanto sia difficile valutare con una certa attendibilità questo processo di sviluppo. Cfr. William Wallace, *A Common European Foreign Policy: Mirage or Reality?*, «New Europe», 5 (1976), n. 2, pp. 21-33.

La Cpe non diventerebbe uno strumento rilevante di integrazione ma non si potrebbe negare la sua efficacia «integrativa» di fatto. Fin da ora la Cpe si è mostrata capace di cogliere elementi comuni nelle posizioni europee e di renderli visibili all'esterno. Dall'esterno continueranno ad esercitarsi nuove pressioni sui Nove perché dimostrino la loro identità europea. Ma questa pressione avrà — come è avvenuto finora — effetti ambivalenti sull'Unione europea. Fintantoché l'apparato non verrà collegato con le forze che contano all'interno della Comunità e non verrà dotato dei mezzi d'azione necessari, non si muterà nulla nella politica tendenzialmente reattiva della Cpe. La somma di politica estera della Ce e della Cpe potrebbe tutt'al più impedire che i Nove si adattino troppo, nelle loro relazioni internazionali, alle scelte delle grandi potenze¹⁷.

Si può anche pensare ad una seconda direzione di sviluppo: questa variante conduce allo smantellamento di una dinamica politica di integrazione. Nei rapporti di tensione tra interesse comunitario e interesse nazionale la maggioranza dei governi si adopererebbe per un'interruzione dello sviluppo dell'integrazione. In pratica avverrebbe che il temporeggiamento politico-psicologico tra i Nove, la ricerca di una dimensione nazionale e il perseguimento di interessi politici ed economici particolari assumerebbe in ogni caso un peso maggiore dell'impegno europeo (vedi la reazione dei Nove nel quadro della crisi petrolifera del 1973-1974). Nell'ambito di questo tipo di sviluppo la Cpe costituirebbe piuttosto un metodo per coprire individualismi nazionali che per l'affermazione collettiva di interessi nazionali. Accordi e consultazioni europee verrebbero in larga misura considerati come un peso. Tentativi di opporsi a questa tendenza, come ad esempio l'appello alla solidarietà dei Nove o addirittura la minaccia, nei confronti di paesi eccessivamente egoisti, di rompere con essi il rapporto di lealtà in altri campi, non avrebbero più alcun effetto regolatore. Non si può escludere un tale decadimento soprattutto se la Comunità si allargasse quantitativamente rispetto ai suoi compiti e ai suoi membri, senza collegare a ciò un «approfondimento», cioè senza un efficace tentativo di contrastare la crescente eterogeneità politica e sociale tra gli stati membri. In questo caso la capacità operativa, già di per sé limitata, della Cpe incomincerebbe a stagnare o a ridursi. Verrebbe messa in discussione la tradizione di cooperazione tra i Nove, si sgretolerebbe l'«acquis politique», verrebbe seppellita la «diplomatic community» dei Nove. Questa situazione non potrebbe essere tenuta nascosta a lungo all'esterno.

I Nove diventerebbero più un semplice numero che una forza politica di rilievo nei rapporti internazionali. Il calo di efficienza e la perdita di status della Cpe non rimarrebbero senza effetto sull'insieme della Comunità. I rapporti economici internazionali della Ce perderebbero la loro copertura

¹⁷ Cfr. su questa variante dello sviluppo le valutazioni di Ralf Dahrendorf, *International Power: A European Perspective*. «Foreign Affairs», 57, (1977), n. 1, pp. 72-88.

diplomazia e il loro canale di politica estera. Verrebbe a mancare la scia, fino ad ora presente, di una dinamica di integrazione in politica estera. Un atteggiamento di indifferenza nei confronti della politica di integrazione potrebbe addirittura allargarsi ad altri ambiti della politica comunitaria. Quello che per ora era il «ragazzo modello» della politica europea potrebbe diventare di nuovo il «figliol prodigo». La flessibilità di fondo della Cpe potrebbe impedire l'affermarsi di una «politica della sedia vuota», ma un apparato di cooperazione svuotato di contenuto e spuntato come strumento di azione si troverebbe pur sempre alla fine al di sotto del livello critico, oltre al quale non sarebbe più giustificato un suo mantenimento.

Secondo una terza variante di sviluppo la Cpe si troverebbe invece in una tendenza di sviluppo dinamico, che accanto all'allargamento tematico e procedurale comporterebbe anche un miglioramento qualitativo della struttura. Presso gli stati membri aumenterebbe la disponibilità a concepire la Cpe come istituzione centrale della politica estera comune, non più sottoposta a limitazioni artificiali ed estranee ai suoi obiettivi. Si rafforzerebbe allora in particolare l'impegno politico verso una comunanza di orientamenti in politica estera.

La Cpe sarebbe in grado di operare in modo più adeguato ai problemi, con l'inclusione cioè dei diversi aspetti di una determinata problematica di politica estera. Inoltre andrebbe collaudato un rapporto di lavoro coordinato soprattutto con la Ce, ma anche con gli organi della politica di sicurezza e di difesa. Ciò non varrebbe solo per l'elaborazione delle informazioni e l'analisi delle crisi internazionali, ma potrebbe applicarsi anche ai processi decisionali ed operativi. Infine le norme e gli apparati operativi della Cpe dovrebbero essere regolati in modo tale da consentire una partecipazione pubblica attiva all'elaborazione delle questioni più importanti della politica regionale e mondiale. Un tale sviluppo sarebbe concepibile solo se ci fosse una larga base politica nell'opinione pubblica europea, in grado di promuovere l'acquisizione di interessi comunitari in politica estera e se inoltre la infrastruttura politica fosse sviluppata abbastanza per permettere ad un tale consenso di dare i suoi frutti nella politica estera dell'Europa occidentale.

In base a questa variante, la politica estera europea si avvicinerrebbe al modello descritto da Leo Tindemans nel suo rapporto all'Unione europea. Verrebbe cioè creato un centro decisionale unitario di politica estera, con una struttura ancor sempre dualistica ma coordinata. Accanto all'impegno politico nei confronti di una politica estera comune in determinati campi, vi sarebbe l'obbligo giuridico di consultazioni anche per le altre decisioni nazionali di politica estera. La politica estera europea non sarebbe solo la raccolta di strumenti di politica estera «casualmente» disponibili¹⁸, ma si

¹⁸ Otto von der Gablentz, che è stato a lungo membro tedesco del gruppo di corrispondenti della Cpe, ha per questo motivo utilizzato l'espressione «politica estera unita» al posto

baserebbe su una propria identità fondata politicamente e organizzativamente e su di una concezione di fondo della politica di integrazione, come viene espressa, ad esempio, nel rapporto Tindemans. Al settore delle relazioni estere spetterebbe un posto centrale nella dinamica di integrazione dell'Unione europea. I rapporti europei con l'estero rimarrebbero ancor sempre una funzione della struttura interna della Comunità. Ma per via inversa gli impegni e le azioni verso l'esterno produrrebbero all'interno impulsi altrettanto importanti nei confronti dei processi politici di integrazione e di rafforzamento dell'Europa. I mutamenti avverrebbero gradualmente, ciò che porterebbe poco per volta al superamento dei limiti al consenso fin qui sorti fra i Nove. La Comunità riceverebbe una rilevante spinta verso l'integrazione non solo rispetto ai suoi rapporti esterni ma nel suo complesso.

Con queste tre varianti sono stati indicati i possibili sviluppi della Cpe e sono state tratte le conseguenze per il complesso della politica estera europea, come anche per il suo significato nel contesto generale del processo di integrazione. Sono indicazioni di tendenze che mettono in evidenza l'apertura del processo di sviluppo in politica estera. Gli europei occidentali non possono scegliere liberamente tra le varie opzioni. L'effettiva direzione dello sviluppo viene sostanzialmente determinata da fattori su cui i Nove hanno una possibilità di intervento solo parziale.

Le condizioni dello sviluppo

Nel passato la direzione dello sviluppo della Cpe era influenzata da fattori che derivavano sostanzialmente da tre fonti: lo sviluppo autonomo dell'apparato della Cpe, la situazione politica all'interno dei Nove e il contesto internazionale, rilevante per i Nove. Queste diverse componenti avevano prodotto una congiuntura relativamente favorevole per la costruzione e l'impiego di questo nuovo strumento di politica estera¹⁹.

Non è detto che questa tendenza continui. Vi sono segni nello sviluppo dell'apparato della Cpe che — come abbiamo già indicato all'inizio di questo nostro contributo — vanno in direzione di uno straripamento organizzativo e procedurale. Se dovesse venire a mancare il necessario rigore potrebbe crearsi un colosso cooperativo con ramificazioni immense. Non è da escludere che con un'ulteriore estensione dei compiti senza un'adeguato

di «politica estera comune». Cfr. Otto von der Gablenz, *Wege zu einer europäischen Aussenpolitik*, in H. Schneider, W. Wessels (a cura di), *Auf dem Weg zur Europäischen Union?*, Bonn, 1977.

¹⁹ Cfr. su questo Allan e Wallace in questo volume. Forse — per continuare a nutrire fiducia — non è sufficiente richiamarsi alle forze spirituali e morali e a quelle economiche e tecnologiche di questa Comunità come sono soliti fare gli ottimisti (di professione) a proposito del tema Europa. Cfr. Hans-Dietrich Genscher, *Notwendigkeiten und Möglichkeiten einer europäischen Aussenpolitik*, «Europa-Archiv», 31 (1976), n. 13, pp. 427-432.

approfondimento del modo di risoluzione dei problemi, la Cpe semplicemente rafforzi la sua fama di strumento di informazione e di analisi dei Nove. Se però da questa attività non conseguono passi sostanziali, operativi, ciò potrebbe andare a scapito della credibilità e dell'utilità della Cpe. L'Europa occidentale avrebbe un altro apparato in via di declino. Ancor più che nel caso di istituzioni una volta promettenti, come ad esempio la Ueo, si farebbe politica passando al di sopra di questi organismi. Si sono avuti effetti analoghi, in modo senz'altro evidente anche se non così sviluppato, nella Nato e parzialmente anche negli organi della Ce.

Tanto più si favorirebbe un simile sviluppo quanto più macchinoso fosse il processo di formazione delle decisioni di politica estera. I Nove devono affrontare proprio in questo senso una prova il cui esito è del tutto aperto. L'allargamento della Comunità a dodici membri potrebbe mettere in questione la capacità funzionale della Cpe, già solo a causa del maggiore numero dei partecipanti al giro di consultazioni. Con l'allargamento del giro, gli stati membri maggiori saranno ancor meno disposti che per il passato a porre sul tavolo della Cpe tutte le loro carte in materia di politica estera. Il sistema di cooperazione potrebbe diventare un campo di contrasti tra «grandi» e «piccoli», con la conseguenza che per alcuni stati il dover concordare la propria politica estera diventerebbe un peso eccessivo. Si può quindi prevedere sia un ritiro parziale di singoli stati membri e la destinazione di personale di rango inferiore ai suoi organi, che una accresciuta tendenza da parte degli stati membri maggiori a dominare la formazione di opinioni sotto la copertura dell'efficienza. Nella Cpe, ed anche nella Ce, esiste fin dall'inizio un gruppo dirigente de facto, ma il peso di questo nucleo di stati membri più grandi si affermerà ora ancora più nettamente. Potrebbe quindi diminuire anche l'interesse dei paesi più piccoli alla Cpe, nella misura in cui il predominio di alcuni dei dodici stati aumentasse o venisse addirittura fissata sul piano organizzativo la tendenza al direttorio.

Un pericolo ancora più grave per la compattezza del quadro della Cpe potrebbe essere l'accresciuta eterogeneità politica degli stati membri. Mentre finora la Cpe poteva essere considerata proprio come un tentativo incoraggiante di mediazione delle divergenze interne dell'Europa, le disparità delle posizioni e degli obiettivi economici, politici e militari potrebbero divenire rilevanti al punto da non essere conciliabili neanche con un metodo flessibile. Crescenti differenze nella dipendenza dalle materie prime, nell'atteggiamento verso una politica commerciale protezionistica, nella potenza delle forze armate nazionali, nella percezione delle minacce alla politica di sicurezza, nella stabilità e tolleranza della politica interna, sono altrettanti esempi di una tendenza alla eterogeneità ampiamente presente tra i Nove, che minaccia di divenir ancor più netta con l'allargamento a dodici. Non si può dunque astrarre da questo contesto la definizione dei compiti della Cpe. Le premesse per una unificazione europea peggiorano a vista

d'occhio²⁰. Le organizzazioni multilaterali esistenti potranno forse non essere piú in grado di controllare la dinamica delle disparità interne dell'Europa.

Tra le condizioni di sviluppo della Cpe vanno inoltre annoverati quei fattori che influiscono sull'Europa occidentale dall'esterno. Senza descrivere qui, nei dettagli questi condizionamenti, si può dare di essi — almeno in via di ipotesi — la seguente valutazione generale: per una serie di pressioni e sfide esterne, che si presentano soprattutto nella diplomazia corrente, i Nove sono senz'altro in grado di assolvere in modo soddisfacente al loro compito con l'aiuto della Cpe. I Nove non sono invece in grado per ora di eliminare la minaccia dall'una e la dipendenza dall'altra delle due grandi potenze mondiali, tenendo allo stesso tempo anche conto delle richieste del Terzo mondo. È aumentata piuttosto l'insicurezza in tutte e tre le direzioni, tanto piú che sta scomparendo anche la prospettiva di una maggiore autonomia dell'Europa. In questo senso per i Nove la Cpe rappresenta non tanto un mezzo per la trasformazione di fondo dei dati strutturali in campo internazionale, quanto piuttosto un metodo per il proprio adeguamento a questi dati, con la possibilità di poter partecipare alla formazione di future strutture²¹.

Conclusioni

Nonostante un indubbio «bilancio positivo», non si può ignorare il fatto che la Cpe in ogni caso non rappresenti ancora una politica estera comune in senso stretto, ma tutt'al piú una strada in questa direzione²². Al di fuori di questa esigenza, tuttavia, i Nove sono stati in grado, grazie alla Cpe, di farsi carico di alcune funzioni di politica estera, pur mantenendosi al di sotto di questo obiettivo (compiti di informazione e consultazione reciproche, analisi comune di problemi internazionali, diplomazia delle conferenze e «diplomazia delle dichiarazioni» verso terzi). La Cpe può anche assumersi altri compiti — ammesso che le condizioni esterne siano favorevoli (coordinamento di iniziative dei Nove in politica estera, gestione delle crisi nei conflitti internazionali, interventi a sostegno nella politica di scam-

²⁰ Le opzioni di fondo in politica estera continuano a portare — in maniera forse piú netta — le loro caratterizzazioni nazionali. La Cpe non è abbastanza forte per prescrivere qui delle priorità. Cfr. Lothar Ruehl, *Un point de vue ouest-allemand sur la coopération politique en Europe occidentale*, «Défense Nationale», 36 (1978) n. 3, pp. 65-75.; Geoffrey Goodwin *The External Relations of the European Community - Shadow and Substance*, «British Journal of International Studies», 1977, n. 3, pp. 39-54.

²¹ Cfr. a questo proposito le considerazioni piú ampie di Reinhardt Rummel, *Neue Entwicklungen in der Atlantischen Partnerschaft*, «Liberal», 19 (1977), n. 11, pp. 828-840.

²² Per un giudizio sulla Cpe è probabilmente meno importante la valutazione dei rapporti europei interni che i risultati, visti dal di fuori, che essa può sperare di raggiungere. Cfr. l'impostazione analoga del contributo di Claude Lorieux, *La Communauté a-t-elle une politique étrangère?* «30 Jours d'Europe», n. 238, maggio 1978, pp. 23-32.

bi con l'estero della Ce). Questa assunzione di nuove funzioni, se mai avverrà, non rimarrà senza effetti sulla natura della Cpe. Essa potrebbe nel lungo periodo o svilupparsi come nucleo di una politica estera comunitaria oppure scadere a semplice centro di raccolta delle diplomazie nazionali; ciò dipenderà da quali condizioni di sviluppo saranno state determinanti.

Questo è quanto c'è da attendersi, anche perché con la crescente complessità dei compiti internazionali di una Comunità (che presto verrà allargata a dodici stati membri) l'efficacia della collaborazione tra i Nove in politica estera dipenderà sempre più dai rapporti reciproci tra una efficace politica di sviluppo e di scambi con l'estero della Ce e una Cpe in grado di funzionare. Non solo sono posti così i limiti propri al sistema della Cpe, ma la sua efficacia risulta essere ancor più condizionata dall'efficienza della Ce, le cui attività economiche internazionali dipendono a loro volta dalla portata della politica della Cpe. Con ciò viene richiamata la necessità di ripensare il rapporto reciproco tra questi due organismi e il loro rapporto comune con i superiori obiettivi di politica di integrazione del processo complessivo. Se si vuole che questo processo compia progressi reali esso, assai più che per il passato, dovrà collocarsi nel contesto dei compiti concreti che la Comunità deve affrontare²³.

²³ Sulla decadenza delle grandi visioni di politica europea cfr. Ulrich Everling, *Möglichkeiten und Grenzen der Europa-Politik. Zum Stand der Europäischen Integration*, «Europa-Archiv», vol. 33 (1978), n. 4, pp. 101-110; Ralf Dahrendorf, *Europa-nur ein ausgebrannter Vulkan?*, «Die Zeit», 19 maggio 1978, p. 3.

Appendice documentaria

Appendice documentaria

1. Primo rapporto dei Ministri degli Esteri ai Capi di Stato o di Governo degli Stati membri delle Comunità Europee del 27 ottobre 1970 (Rapporto di Lussemburgo)

Sotto la presidenza del Ministro Federale degli Esteri, Walter Scheel, i Ministri degli Esteri dei sei Stati membri delle Comunità Europee il 27 ottobre 1970 al Lussemburgo hanno approvato definitivamente a nome dei propri Governi il rapporto del 20 luglio 1970, predisposto in esecuzione del par. 15 del Comunicato della Conferenza dell'Aja.

I Ministri degli Esteri avevano convenuto di pubblicare il rapporto il 30 ottobre 1970.

Il testo del rapporto è il seguente:

PRIMA PARTE

1. I Ministri degli Esteri degli Stati membri delle Comunità Europee sono stati incaricati dai Capi di Stato o di Governo riuniti all'Aja il 1 ed il 2 dicembre 1969 «di studiare, nella prospettiva dell'allargamento, come meglio realizzare progressi nel campo dell'unificazione politica».

2. Nell'esecuzione di questo incarico i Ministri hanno avuto cura di rimanere fedeli allo spirito che ha informato la redazione del Comunicato dell'Aja. I Capi di Stato o di Governo hanno ivi constatato che la costruzione dell'Europa, con il passaggio alla fase definitiva del Mercato Comune, è giunta «ad una svolta decisiva della propria storia»; essi hanno affermato che «le Comunità Europee restano il nucleo originario dal quale l'unità europea si è sviluppata ed ha preso il proprio slancio»; essi hanno, infine, espresso la loro determinazione di «preparare le vie di un'Europa

unita, capace di assumere le proprie responsabilità nel mondo di domani e di appor-
tare un contributo rispondente alla sua tradizione ed alla sua missione».

3. I Capi di Stato o di Governo hanno ribadito: «Se è giusto che una straordi-
naria fonte di sviluppo, di progresso e di cultura non debba inaridirsi, l'equilibrio
del mondo debba essere conservato e la pace del mondo salvaguardata, essi sono
unanimemente convinti che sia indispensabile creare un'Europa che unisca in sé gli
Stati i cui interessi essenziali, salve restando le caratteristiche nazionali, coincidono;
un'Europa consapevole della propria unione, fedele alle sue amicizie esterne, co-
sciente dei compiti che le incombono al fine di promuovere la distensione interna-
zionale ed il riavvicinamento dei popoli, innanzitutto di quelli dell'intero continen-
te europeo».

4. L'Europa unita, cosciente delle responsabilità che le incombono in relazione
al suo sviluppo economico, alla sua potenza industriale ed al suo livello di vita, in-
tende potenziare i suoi sforzi a favore dei Paesi in via di sviluppo per stabilire rela-
zioni fiduciose fra i popoli.

5. L'Europa unita deve fondarsi su un patrimonio comune di rispetto della li-
bertà e dei diritti dell'uomo e raggruppare Stati democratici dotati di un Parlamen-
to liberamente eletto. Questa Europa unita rimane l'obiettivo fondamentale da rag-
giungere il più presto possibile, grazie alla volontà politica dei popoli e alle decisioni
dei loro Governi.

6. I Ministri, perciò, hanno ritenuto che per rispettare la continuità e la finalità
politica del disegno europeo, così marcatamente sottolineate dalla Conferenza
dell'Aja, le loro proposte dovevano fondarsi su tre constatazioni.

7. La prima è che nello spirito dei preamboli dei Trattati di Parigi e di Roma
deve concretizzarsi la volontà di unione politica che non ha cessato di sostenere i
progressi delle Comunità Europee.

8. La seconda è che l'attuazione delle politiche comuni già instaurate in deter-
minati settori, o in via di esserlo, postula che vi corrispondano degli sviluppi nell'or-
dine propriamente politico per avvicinare il momento in cui l'Europa saprà espri-
mersi ad una sola voce. Pertanto è opportuno che la costruzione dell'Europa avvenga
per tappe successive e che si sviluppino gradualmente il metodo e gli strumenti più
appropriati per permettere un'azione politica comune.

9. L'ultima, infine, è che l'Europa deve prepararsi ad esercitare le responsabi-
lità che la sua maggior coesione ed il suo ruolo crescente le rendono doveroso e nel
contempo necessario assumere nel mondo.

10. Gli sviluppi attuali delle Comunità Europee impongono agli Stati membri
il rafforzamento della loro cooperazione politica; in una prima tappa dovranno crea-
re le premesse di ordine pratico per armonizzare i loro punti di vista in materia di
politica internazionale. I Ministri sono pertanto del parere che siano necessari innan-
zitutto sforzi concreti nella concertazione delle politiche estere, per manifestare agli
occhi del mondo che l'Europa ha una missione politica. I Ministri sono infatti con-
vinti che un progresso su questa strada sarebbe idoneo a favorire lo sviluppo delle
Comunità e a dare agli europei una coscienza più viva della loro responsabilità co-
mune.

SECONDA PARTE

I ministri propongono quanto segue:

Nel desiderio di realizzare dei progressi nel settore dell'unificazione politica, i Governi decidono di cooperare nella politica estera.

I. *Obiettivi*

Questa cooperazione ha i seguenti obiettivi:

- assicurare con l'informazione e con consultazioni regolari una migliore comprensione reciproca sui grandi problemi di politica internazionale;
- favorire l'armonizzazione dei punti di vista, la concertazione degli atteggiamenti e, ove sia possibile e desiderabile, l'azione comune, in modo da rafforzare la solidarietà.

II. *Riunioni ministeriali*

1. Su iniziativa del Presidente di turno, i Ministri degli Esteri si riuniscono almeno ogni sei mesi.

Se essi ritengono che la gravità delle circostanze o la importanza degli argomenti da trattare lo giustifica, la loro riunione può essere sostituita da una conferenza dei Capi di Stato o di Governo.

In caso di una grave crisi o di una necessità particolare, tra i Governi degli Stati membri sarà organizzata una consultazione straordinaria. Il Presidente di turno si metterà in contatto con i suoi colleghi per stabilire i metodi più idonei ad assicurare detta consultazione.

2. Il Ministro degli Esteri dello Stato che esercita la presidenza del Consiglio delle Comunità Europee presiede le riunioni.

3. Un Comitato formato dai Direttori degli Affari Politici prepara le riunioni ministeriali.

III. *Comitato politico*

1. Un Comitato formato dai Direttori degli Affari Politici si riunisce almeno quattro volte all'anno, allo scopo di preparare le riunioni ministeriali e di adempiere ai compiti affidatigli dai Ministri.

Inoltre, il Presidente di turno, dopo aver consultato i suoi colleghi, potrà convocare una riunione straordinaria del Comitato sia su sua iniziativa, sia su domanda di uno dei membri.

2. La Presidenza del Comitato segue le stesse regole delle riunioni ministeriali.

3. Il Comitato può creare dei gruppi di lavoro incaricati di compiti particolari. Esso può incaricare un gruppo di esperti di raccogliere il materiale relativo ad un determinato problema e di presentare le possibili soluzioni.

4. Qualsiasi altra forma di consultazione potrà essere presa in considerazione, ove se ne presenti la necessità.

IV. *Argomenti sottoposti a consultazione*

I Governi si consulteranno su tutte le importanti questioni di politica estera.

Gli Stati membri potranno proporre per la consultazione politica tutte le questioni di loro scelta.

V. *Commissione delle Comunità Europee*

Qualora i lavori dei Ministri abbiano degli effetti sull'attività delle Comunità Europee, la Commissione sarà invitata a far conoscere il proprio avviso.

VI. *Assemblea Parlamentare Europea*

Allo scopo di dare all'unificazione politica un carattere democratico, è opportuno associarvi l'opinione pubblica ed i suoi rappresentanti.

I Ministri ed i membri della Commissione politica dell'Assemblea parlamentare europea si riuniranno per un colloquio semestrale sulle questioni oggetto di consultazione nel quadro della cooperazione in materia di politica estera. Tale colloquio si terrà in modo informale per dare ai parlamentari ed ai Ministri la possibilità di esprimere liberamente la loro opinione.

VII. *Disposizioni generali*

1. Di regola le riunioni si terranno nel Paese il cui rappresentante le presiede.
2. Lo Stato ospite provvede al segretariato e all'organizzazione materiale delle riunioni.
3. Ogni Stato nominerà un funzionario del proprio Ministero degli Affari Esteri ad interlocutore dei suoi colleghi degli altri Stati.

TERZA PARTE

1. Al fine di assicurare la continuità del compito intrapreso, i Ministri si propongono di studiare ulteriormente il miglior modo per realizzare dei progressi nell'unificazione politica; essi intendono presentare un secondo rapporto.

2. Questo studio si estenderà anche al miglioramento della cooperazione in materia di politica estera e alla ricerca di nuovi settori nei quali potrebbero essere realizzati dei progressi. Esso dovrà tener conto dei lavori intrapresi nel quadro delle Comunità Europee, particolarmente di quelli volti al rafforzamento delle loro strutture ed a metterle in condizione, se necessario, di rispondere in modo soddisfacente all'estensione e allo sviluppo dei loro compiti.

3. A tal fine i Ministri incaricano il Comitato politico di organizzare i propri lavori in modo da poter adempire a tale incarico e di sottoporre loro dei resoconti in occasione di ciascuna delle loro riunioni semestrali.

4. Il Presidente di turno del Consiglio farà una volta all'anno una comunicazione all'Assemblea parlamentare europea sull'evoluzione di questi lavori.

5. Indipendentemente dalla possibilità di presentare dei rapporti interinali, ove fossero necessari e quando lo stato degli studi lo permettesse, i Ministri degli Esteri depositeranno il loro secondo rapporto globale al più tardi due anni dopo l'inizio della consultazione in materia di politica estera.

Questo rapporto dovrà comprendere una valutazione dei risultati raggiunti da detta consultazione.

QUARTA PARTE

Proposte concernenti l'associazione degli Stati candidati ai lavori previsti alle parti II e III del presente rapporto.

1. I Ministri sottolineano la correlazione tra l'appartenenza alle Comunità Europee e la partecipazione alle attività che debbono permettere di realizzare dei progressi nel campo dell'unificazione politica.

2. Dato che gli Stati candidati dovranno essere consultati sugli obiettivi e le procedure descritti nel presente rapporto e che essi dovranno aderirvi quando saranno divenuti membri delle Comunità Europee, è necessario tenere tali Stati al corrente sull'evoluzione dei lavori dei Sei.

3. In vista di tali obiettivi vengono proposte le seguenti procedure per assicurare l'informazione degli Stati candidati:

a) *Riunioni ministeriali*

I Ministri fisseranno in ciascuna delle loro riunioni semestrali la data di quella successiva.

Contemporaneamente essi decideranno una data da proporre per una riunione ministeriale a Dieci. Tale data dovrebbe essere la più vicina possibile a quella stabilita per la riunione dei Sei e, di regola, dopo quest'ultima, tenendo conto delle occasioni che i Dieci Ministri o alcuni di loro hanno già di incontrarsi.

Dopo la riunione ministeriale a Sei, il Presidente di turno comunicherà agli Stati candidati le questioni che i Ministri propongono di iscrivere all'ordine del giorno della riunione ministeriale a Dieci e ogni altra informazione che permetterà di dare allo scambio di vedute a Dieci il carattere più fruttuoso possibile.

Tenuto conto del fatto che una certa flessibilità dovrà caratterizzare sia questa informazione, sia gli scambi di vedute, è inteso che questi ultimi saranno approfonditi dopo che gli accordi relativi all'adesione degli Stati candidati delle Comunità Europee saranno stati firmati.

b) *Riunioni del Comitato politico*

Esso comunicherà agli Stati candidati le informazioni che potranno interessarli. Queste saranno trasmesse dal Presidente di turno, che raccoglierà le eventuali reazioni degli Stati stessi. Il Presidente ne renderà conto al Comitato politico.

2. Secondo Rapporto dei Ministri degli Esteri ai Capi di Stato o di Governo degli Stati membri delle Comunità Europee del 23 luglio 1973 (Rapporto di Copenaghen)

In esecuzione all'incarico loro conferito come da comma 14 della Dichiarazione del vertice di Parigi del 21 ottobre 1972, i Ministri degli Esteri dei nove Stati membri delle Comunità Europee hanno presentato ai Capi di Stato o di Governo il secondo Rapporto sulla cooperazione politica europea in materia di politica estera. I Capi di Stato o di Governo hanno approvato il Rapporto.

Il testo del Rapporto è il seguente:

PRIMA PARTE

I Capi di Stato o di Governo degli Stati membri delle Comunità europee hanno approvato, il 27 ottobre 1970, il Rapporto dei Ministri degli Esteri fatto in esecuzione del par. 15 della Dichiarazione della Conferenza dell'Aja del 1 e 2 dicembre 1969. In tale Dichiarazione è stata espressa la convinzione che un progresso sulla via della concertazione delle politiche estere fosse idoneo a favorire lo sviluppo delle Comunità e a dare agli europei una coscienza più viva delle loro comuni responsabilità. Questa cooperazione si pone il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- assicurare mediante regolari informazioni e consultazioni una migliore reciproca comprensione sui grandi problemi della politica internazionale;
- favorire l'armonizzazione dei punti di vista, la concertazione degli atteggiamenti e, ove appaia possibile e desiderabile, una azione comune per rafforzare la solidarietà dei Governi.

Il rapporto prevedeva inoltre che i Ministri degli Esteri presentassero un secondo rapporto d'insieme che avrebbe dovuto contenere, tra l'altro, una valutazione dei risultati raggiunti da detta consultazione. Nel momento in cui si realizzava l'allargamento delle Comunità Europee il par. 14 della Dichiarazione del vertice di Parigi, pubblicata il 21 ottobre 1972, conferiva ai Ministri degli Esteri l'incarico di elaborare, entro il 30 giugno 1973, un secondo rapporto sui metodi volti a migliorare la cooperazione politica, così come previsto nel Rapporto di Lussemburgo.

I Capi di Stato o di Governo riuniti a Parigi hanno espresso la loro soddisfazione per i risultati ottenuti da quando la cooperazione politica è stata ufficialmente ancorata nei testi il 27 ottobre 1970. In diversi settori gli Stati membri hanno, infatti, avuto l'occasione di unire i loro sforzi di riflessione e di decisione, permettendo così un'azione politica comune. Questa abitudine ha provocato, ovviamente, la disponibilità alla concertazione che ha profondamente segnato le relazioni degli Stati membri fra di loro e nei confronti dei Paesi terzi. La collegialità europea tende così a divenire un fattore determinante nella politica internazionale.

I Ministri constatano che i meccanismi introdotti dal Rapporto di Lussemburgo e caratterizzati da pragmatismo hanno dimostrato la loro duttilità ed efficacia. Si tratta infatti di una procedura nuova nelle relazioni internazionali e di un apporto originale europeo al sistema della concertazione. La convinzione che sia fruttuoso concertarsi mediante contatti diretti tra i responsabili dei Ministeri degli Affari Esteri e di fondare le decisioni dei Ministri su una preparazione molto approfondita degli argomenti da esaminare è stata convalidata dall'esperienza.

Al di là di ciò, questa concertazione ha avuto un'influenza positiva in quanto ha suscitato una più stretta collaborazione tra i rappresentanti degli Stati membri della Comunità nei Paesi terzi. Questi sono stati infatti incoraggiati a riunirsi e a mettere a confronto le loro informazioni. Questa abitudine di lavoro in comune ha permesso la massima diffusione della procedura di concertazione, dovunque un'azione o riflessione comune apparisse auspicabile.

Il Rapporto di Lussemburgo prevedeva che in quei casi in cui i lavori dei Ministri avessero riflessi sulle attività delle Comunità Europee, la Commissione sarebbe stata invitata a prender posizione. I Ministri degli Esteri sono soddisfatti nel constatare che nel frattempo questi contatti sono divenuti realtà e che hanno portato ad un dialogo costruttivo e continuo al livello degli esperti, del Comitato Politico e delle riunioni dei Ministri.

I colloqui con la Commissione politica del Parlamento Europeo e la Comunicazione del Presidente di turno del Consiglio all'Assemblea Parlamentare hanno dimostrato quanto i Ministri degli Esteri siano impegnati nel contribuire ad assicurare il carattere democratico dell'unificazione politica.

La Dichiarazione della Conferenza dei Capi di Stato o di Governo del 19-21 ottobre 1972 esprime fra l'altro la convinzione che l'Europa debba essere capace di far sentire la propria voce nella politica mondiale e di affermare le proprie concezioni nei rapporti internazionali.

Ne consegue la necessità per l'Europa di prendere il proprio posto negli affari mondiali quale entità autonoma, soprattutto nella prospettiva dei negoziati internazionali che avranno un'influenza determinante sull'equilibrio internazionale e sul futuro della Comunità Europea.

In tali condizioni appare indispensabile che, nello spirito dei risultati della Conferenza di Parigi, la Cooperazione dei Nove in campo di politica estera sia in grado di permettere all'Europa di fornire il proprio indipendente contributo all'equilibrio internazionale. L'Europa ha la volontà di farlo, in armonia con la sua vocazione di apertura verso il mondo di progresso, di pace e di cooperazione, nella fedeltà delle sue amicizie tradizionali e alle alleanze dei suoi Stati membri, nonché nell'interesse dei rapporti di buon vicinato che devono esistere tra tutti i Paesi dell'Europa, sia all'Est che all'Ovest, e in risposta alle aspettative della totalità dei Paesi in via di sviluppo.

SECONDA PARTE

In esecuzione dell'incarico loro affidato dal par. 14 della Dichiarazione del Vertice di Parigi e tenuto conto dell'obiettivo che si sono prefissi i Capi di Stato o di Governo di trasformare entro la fine di questo decennio le intere relazioni degli Stati membri della Comunità Europea in una Unione Europea, i Ministri degli Esteri propongono ai Capi di Stato o di Governo di approvare le seguenti disposizioni:

1. *Riunioni ministeriali*

I ministri degli Esteri si riuniranno quattro volte all'anno. Essi potranno ugual-

mente, ogni qualvolta ritenessero necessarie delle consultazioni su specifici argomenti fra una riunione e l'altra, incontrarsi a tale scopo in altre occasioni.

2. *Comitato politico degli Stati membri delle Comunità Europee*

I Direttori degli Affari Politici degli Stati membri della Comunità si riuniscono in seno al Comitato Politico degli Stati membri delle Comunità Europee per preparare le riunioni dei Ministri e portare a compimento gli incarichi che i Ministri hanno loro affidato. Per consentire la realizzazione di tale obiettivo il ritmo delle riunioni del Comitato verrà stabilito a seconda delle necessità derivanti dall'intensificazione dei lavori.

3. *Gruppo dei Corrispondenti*

È istituito un Gruppo formato dagli interlocutori europei nei Ministeri degli Esteri, denominato Gruppo dei Corrispondenti. Tale Gruppo ha il compito di curare l'attuazione della Cooperazione Politica e di esaminare i problemi di organizzazione e di carattere generale. Inoltre, per determinate questioni il gruppo prepara i lavori del Comitato Politico sulla base delle direttive date da quest'ultimo.

4. *Gruppi di lavoro*

a) Al fine di approfondire le consultazioni su questioni particolari, saranno creati dei Gruppi di lavoro comprendenti i funzionari dei Ministeri degli Affari Esteri competenti per l'argomento da esaminare. Tali Gruppi cessano di riunirsi non appena hanno compiuto il mandato di cui sono stati investiti. In casi eccezionali, e in particolare al fine di assicurare la continuità dei lavori qualora questi possano essere portati a termine in un prossimo futuro, il Presidente di turno di un Gruppo di lavoro potrà essere incaricato di assumere tale funzione oltre il termine abituale.

b) Il Presidente di turno ha la facoltà di interrogare il Comitato Politico sull'opportunità di riunire i capi delle grandi Divisioni dei Ministeri che non si siano riuniti durante il semestre precedente, al fine di mantenere tra di loro gli indispensabili contatti.

5. *Studi a medio e lungo termine*

Ai sensi del par. 14 della Dichiarazione del vertice di Parigi, che fissava come obiettivo della Cooperazione Politica l'elaborazione, per quanto possibile, di posizioni comuni a medio e lungo termine, possono essere presi in considerazione diversi metodi di lavoro. Vi si procederà, secondo i casi, affidando i lavori a Gruppi d'esperti, incaricandoli delle questioni d'attualità oltre ai loro compiti normali, oppure demandando l'elaborazione di tali studi a un Gruppo speciale di analisi e di ricerca composto normalmente da funzionari.

Il Comitato Politico proporrà ai Ministri degli Esteri precisi argomenti di studio.

6. *Ruolo delle Ambasciate dei Nove presso le Capitali degli Stati membri della Comunità*

Le Ambasciate dei Nove sono associate strettamente alla attuazione della Cooperazione Politica. Esse sono chiamate in particolare a ricevere le informazioni comunitarie del locale Ministero degli Affari Esteri. Inoltre, esse verranno occasionalmente incaricate di avere consultazioni col Ministero stesso su determinati argomenti:

— sia nella sede della Presidenza, su richiesta del Comitato Politico, della Presidenza o di un altro Stato membro;

— sia in un'altra capitale, su richiesta del Ministero degli Affari Esteri.

Esse designeranno un loro collaboratore con il compito particolare di assicurare con il locale Ministero degli Affari Esteri i contatti necessari nel quadro della Cooperazione Politica.

7. *Ruolo delle Ambasciate nei Paesi terzi e delle Rappresentanze Permanenti presso le grandi Organizzazioni internazionali*

Da quando è stata instaurata la Cooperazione Politica, si è rivelato utile far partecipare le Ambasciate e le Rappresentanze Permanenti ai lavori di questa. Alla luce dell'esperienza acquisita conviene ora migliorare le loro informazioni sui lavori in corso nel quadro della Cooperazione Politica, al fine di permettere loro, se del caso, di illustrare in una forma appropriata quegli elementi che a loro parere rivestono interesse per tali lavori, ivi comprese considerazioni su linee di una condotta comune.

In tale spirito il Comitato informerà le Rappresentanze estere interessate su un punto preciso del suo ordine del giorno, allorquando riterrà utile raccogliere un tale contributo. Se del caso, esso può richiedere loro di presentare un rapporto comune su questioni determinate.

D'altra parte, ad integrazione delle vigenti regole relative all'informazione reciproca in occasione di visite importanti, conviene che l'Ambasciatore competente accreditato presso il Paese in cui ha luogo tale visita ne informi in anticipo i suoi colleghi sul posto per permettere quello scambio di vedute che si riveli opportuno. Dopo la visita saranno loro date, nella forma più appropriata, le informazioni che li interessano.

Infine, in applicazione delle disposizioni concernenti l'intervento delle sedi all'estero, si puntualizza che i Rappresentanti Permanenti degli Stati membri presso le grandi Organizzazioni internazionali si concerteranno regolarmente e, sulla base delle istruzioni ricevute, ricercheranno posizioni comuni nei confronti delle questioni importanti che vi sono trattate.

8. *La Presidenza*

Nel quadro dell'organizzazione interna dei lavori della Cooperazione Politica il compito della Presidenza è:

— curare l'attuazione collegiale dei risultati raggiunti nel corso delle riunioni dei Ministri e del Comitato Politico;

— proporre, su propria iniziativa o su quella di un altro Stato, la consultazione al livello opportuno;

— poter, inoltre, incontrare fra una seduta e l'altra del Comitato Politico gli Ambasciatori degli Stati membri allo scopo di informarli dell'andamento dei lavori della Cooperazione Politica. Tali incontri possono anche aver luogo su richiesta dell'Ambasciatore di uno Stato membro che richieda una consultazione su un preciso argomento.

L'esperienza, del resto, ha dimostrato che i compiti della Presidenza sono particolarmente gravosi nel campo amministrativo. Perciò, per compiti particolari, le può essere prestata l'assistenza amministrativa da parte di altri Stati membri.

9. *Miglioramento dei collegamenti tra i Nove*

I Ministri degli Esteri hanno convenuto di istituire un sistema di comunicazione per facilitare collegamenti diretti tra i loro Ministeri.

10. *Rapporti con l'Assemblea Parlamentare Europea*

Tenuto conto dell'approfondimento delle Comunità Europee e della intensificazione della Cooperazione politica a tutti i livelli, i Ministri si riuniranno in futuro quattro volte all'anno per avere colloqui con i membri della Commissione Politica del Parlamento Europeo.

Al fine di preparare tali colloqui, il Comitato Politico attirerà l'attenzione dei Ministri sulle proposte adottate dal Parlamento Europeo in materia di politica.

D'altra parte, il Ministro che esercita la Presidenza continuerà come nel passato a fare una volta l'anno una comunicazione al Parlamento Europeo sui progressi nel settore della Cooperazione Politica.

11. *Priorità da stabilire per le questioni da trattare nel quadro della cooperazione politica*

I Governi si consulteranno su tutte le questioni importanti di politica estera e fisseranno le priorità tenendo conto dei principi seguenti:

- la consultazione ha per oggetto la ricerca di linee comuni in casi concreti;
- gli argomenti devono riguardare gli interessi dell'Europa, sul nostro continente o al di fuori di esso, ove si renda necessaria o auspicabile una presa di posizione comune.

Su tali questioni ogni Stato si impegna in linea di massima a non fissare definitivamente la propria linea di condotta senza aver consultato i suoi partners nel quadro della Cooperazione Politica.

Il Comitato politico sottoporrà ai Ministri degli Esteri, in occasione delle loro riunioni, argomenti tra i quali essi potranno stabilire quelli da trattare con priorità nella Cooperazione Politica. Ciò avverrà senza pregiudicare l'esame di questioni supplementari proposte da uno Stato membro o sollevate dall'attualità.

12. *Relazioni fra i lavori della Cooperazione Politica ed i lavori condotti nel quadro delle Comunità Europee.*

a) La Cooperazione Politica, che tratta sul piano intergovernativo i problemi di politica internazionale, si differenzia dall'attività comunitaria fondata sugli impegni giuridici sottoscritti dagli Stati membri nel Trattato di Roma e si aggiunge ad essa. Entrambe hanno l'obiettivo di contribuire allo sviluppo del processo di unificazione europea. Le reciproche relazioni formano l'oggetto dei paragrafi seguenti:

b) Gli Organi della Cooperazione Politica, cui incombe il compito di trattare le questioni di attualità e, per quanto possibile, di formulare posizioni comuni a medio e lungo termine, devono farlo tenendo presenti, fra l'altro, le implicazioni e le conseguenze nel settore della politica internazionale delle politiche comunitarie in via di elaborazione.

Per le questioni che incidono sulle attività comunitarie sarà mantenuto uno stretto contatto con gli Organi della Comunità.

c) L'applicazione dell'ultimo capoverso del par. 2 avviene nella maniera seguente:

— la Commissione è invitata a far conoscere il proprio parere secondo la procedura in vigore;

— il Consiglio, tramite il Presidente del Comitato dei Rappresentanti Permanenti, è investito dalla Presidenza delle conclusioni comuni a cui sono giunti i lavori della Cooperazione Politica, nella misura in cui queste rivestano interesse per lo svolgimento dei lavori della Comunità;

— i Ministri potranno inoltre, se ne viene espresso il desiderio, incaricare gli Organi della Cooperazione Politica di preparare degli studi su determinati aspetti politici dei problemi in corso di esame nel quadro comunitario. Questi rapporti saranno trasmessi al Consiglio tramite il Presidente del Comitato dei Rappresentanti Permanenti.

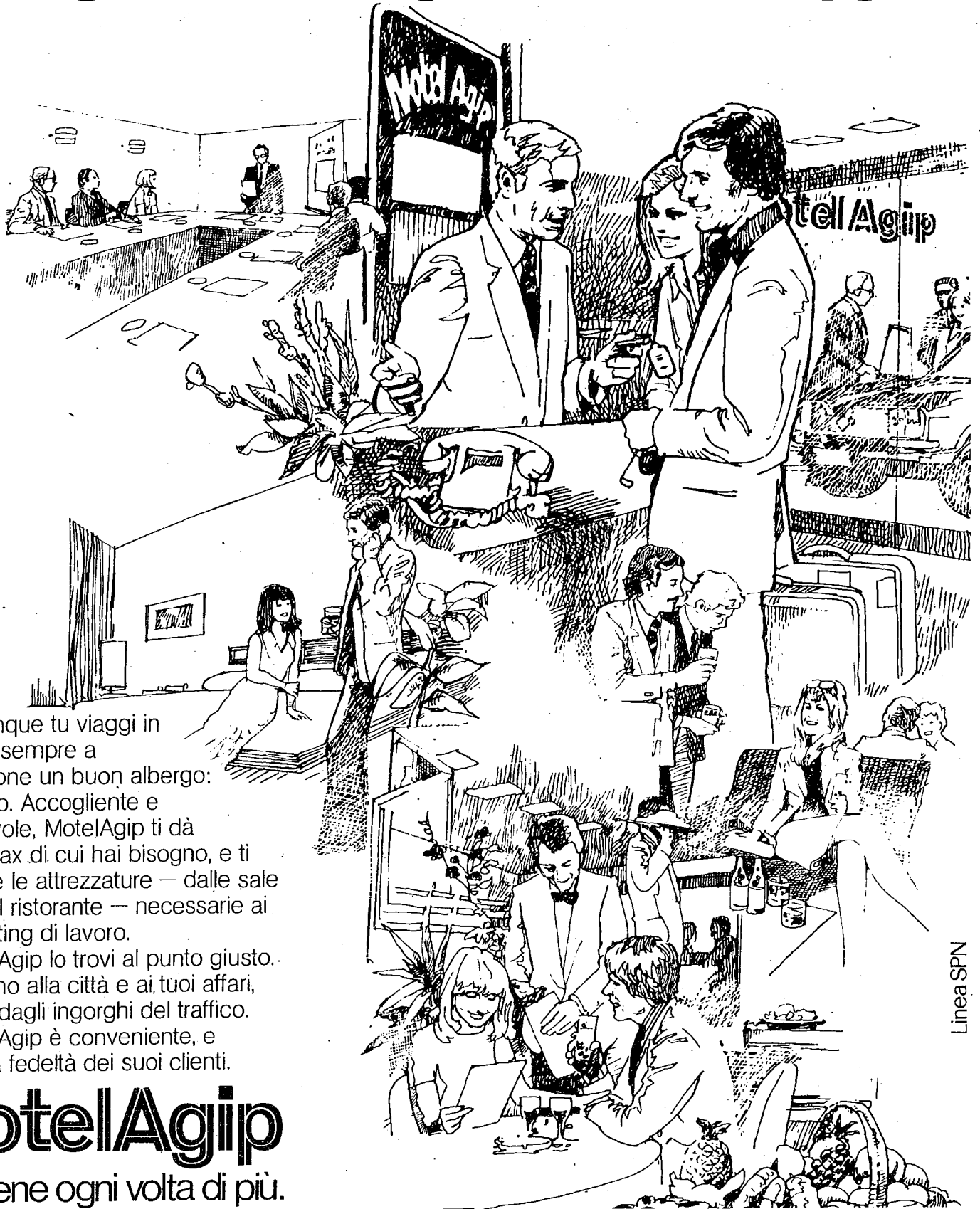
Nel redigere tale rapporto, i Ministri hanno sottolineato la loro convinzione che più del tenore delle loro proposte importa che esse vengano applicate nello spirito quale emana dalle decisioni prese nella riunione al Vertice di Parigi.

I Ministri ritengono che la cooperazione in materia di politica estera deve collocarsi nella prospettiva dell'Unione Europea.

Già oggi, perciò, la ricerca di posizioni comuni sui grandi problemi internazionali riveste un'importanza essenziale.

Finito di stampare nell'ottobre 1980 presso le grafiche BG
Via Rossini, 10 - Rastignano (Bologna)

In tutta Italia, MotelAgip è un buon albergo al punto giusto del viaggio.



Dovunque tu viaggi in Italia, hai sempre a disposizione un buon albergo: MotelAgip. Accogliente e confortevole, MotelAgip ti dà tutto il relax di cui hai bisogno, e ti offre tutte le attrezzature — dalle sale unionali al ristorante — necessarie ai tuoi meeting di lavoro.

MotelAgip lo trovi al punto giusto. È vicino alla città e ai tuoi affari, ma fuori dagli ingorghi del traffico.

MotelAgip è conveniente, e merita la fedeltà dei suoi clienti.

MotelAgip

Conviene ogni volta di più.

Monza - Bari - Bologna - Brescia - Cagliari - Catania - Catanzaro - Cosenza - Cremona - Firenze Nord - Firenze Sesto - Livorno - Macerata - Matelica (MC) - Macomer (NU) - Marsala (TP) - Milano Ovest (Tang.) - Milano Sud - Modena Nord - Montalto di Castro (VT) - Muccia (MC) - Napoli - Nuoro - Palermo - Palermo Scarsa - Pisticci (MT) - Roccaraso (AQ) - Roma Ovest - Sarzana (SP) - Sassari - Savona - Siracusa - Spoleto (PG) - Torino (Settimo Torinese) - Trento - Trieste-Duino - Udine - Varallo (VC) - Verona - Vicenza.

Per documentazione rivolgersi a: SEMI P.zza E.Mattei 1 - Roma - tel. 59009387 - tx. 611627

Proposte UTET

CRONOLOGIA UNIVERSALE

Una formula editoriale assolutamente nuova in cui l'intero campo del sapere è organizzato in 35.000 schede secondo l'ordine temporale in cui gli eventi umani, pratici e teoretici, di vita e di cultura, si sono verificati. L'opera costituisce un prezioso strumento che ulteriormente valorizza l'ormai famosissimo GRANDE DIZIONARIO ENCICLOPEDICO in ventun volumi.

Pagine XII-1274.



STORIA DEL CINEMA

di Gianni RONDOLINO

Dalle origini ad oggi, paese per paese, periodo per periodo, l'opera ripercorre il cammino del cinema alla ricerca di quegli aspetti d'arte, di costume e di ideologia che caratterizzano questo importante fenomeno.

Tre volumi di pagine 1484 con 1833 illustrazioni, raccolti in elegante cofanetto.

STORIA DELL'OPERA

ideata da Guglielmo BARBLAN
diretta da Alberto BASSO

Realizzata con la collaborazione di trenta noti studiosi di nove diverse nazioni, questa Storia, la più ampia finora mai pubblicata, è destinata, oltreché agli studiosi, al grande pubblico dei frequentatori dei teatri e degli amatori di dischi.

Tre volumi in sei tomi di pagine 3368 con 92 tavole.

L'ARTE DELL'ANTICHITA' CLASSICA

di Ranuccio BIANCHI
BANDINELLI, Enrico PARIBENI
e Mario TORELLI

Il discorso su 2500 anni di arte classica in Grecia, in Etruria e a Roma si snoda semplice e chiaro sia sul piano della sintesi critica, sia su quello dell'analisi e della documentazione.

Due volumi di pagine 884 con 925 illustrazioni e 20 tavole.



LA SACRA BIBBIA

a cura di
Enrico GALBIATI, Angelo PENNA e Piero ROSSANO

Un'insuperabile versione del massimo monumento religioso, storico e letterario di tutti i tempi con un corredo iconografico così sontuoso da costituire un vero e proprio atlante di archeologia biblica.

Tre volumi di pagine 2092 con 100 tavole e 6 cartine.



L'ALBA DELLA CIVILTÀ

diretta da
Sabatino MOSCATI

L'opera affronta lo studio delle antiche civiltà del Vicino Oriente offrendo un quadro articolato di quelle culture che, tre millenni prima del mondo classico, costituirono il momento aurorale della nostra stessa civiltà.

Tre volumi di pagine 1650 con 102 tavole.

DIZIONARIO DELLA CRITICA D'ARTE

di Luigi GRASSI e Mario PEPE

L'opera si qualifica come tentativo estremamente originale e nuovo di fornire sia agli studiosi, sia agli studenti, sia ai non specialisti, uno strumento d'informazione, di pratica e facile consultazione, per orientarsi nei difficili e spesso poco comprensibile linguaggio della critica d'arte.

Due volumi di pagine 676 con 48 tavole.

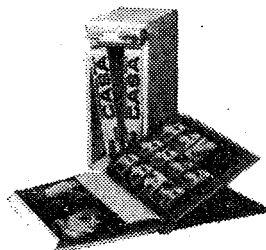
IL NOSTRO UNIVERSO

Collezione di monografie di scienze naturali

Il difficile tema della divulgazione risolto in una serie di volumi in cui il rigore e l'impegno scientifico sanno tradursi in un linguaggio semplice e accessibile a tutti.

Volumi pubblicati:

L'atmosfera e il clima, di Mario Pinna - La terra, di Livio Trevisan ed Ezio Tongiorgi
Le acque, di Ferruccio Mosetti - Vita, genetica, evoluzione, di Giorgio Morpurgo
Il mondo degli animali, di Vittorio Parisi e Aldo Zullini



ENCICLOPEDIA DELLA CASA

Mille idee nuove e originali per risolvere i problemi di ogni giorno. Una grande iniziativa editoriale per la famiglia moderna, uno strumento indispensabile nella vita quotidiana della donna. L'opera è corredata di un utilissimo volumetto di ricettario italiano e internazionale.

Quattro volumi di pagine 1980 con 3629 illustrazioni.

ENCICLOPEDIA DEGLI ALIMENTI

DIZIONARIO DI MEDICINA

di Ulrico di AICHELBURG

Due opere fondamentali, l'una per stabilire il giusto punto di incontro fra gastronomia e dietetica, l'altra per meglio assecondare l'opera del medico.

Tre volumi di pagine 1396 con 822 illustrazioni e 41 tavole, raccolti in elegante cofanetto.

L'AVVOCATO DI TUTTI

Piccola enciclopedia legale

Migliaia di voci e di rimandi offrono al lettore una guida pratica e sicura per orientarsi nell'intricatissimo e sempre più confuso mondo del diritto.

Due volumi di pagine 1104.

L'opera è corredata di un terzo volume

Codici e leggi di usuale consultazione

Pagine 488.

I tre volumi, indivisibili, sono raccolti in elegante cofanetto.

IL MONDO DEI BAMBINI

diretto da Pinin CARPI

Una serie affascinante di libri per l'infanzia, un "gioco" meraviglioso attraverso il quale il bambino impara a impadronirsi della realtà nelle forme e nei modi a lui più gradevoli.

Volumi pubblicati:
Il libro delle case
Il libro delle figure
Il libro dell'acqua
Il libro del mondo senza storia



IL TESORO

Enciclopedia per ragazzi

Un'opera di straordinaria bellezza e di sorprendente utilità. Un regalo favoloso per i vostri figli: li aiuterà negli studi, li diventerà nelle ore libere.

Novi volumi riccamente illustrati più un volume di Indici e Atlante.

UTET

FACILITAZIONI DI PAGAMENTO

UTET - CORSO RAFFAELLO 28 - 10125 TORINO - TELEF. 688.666

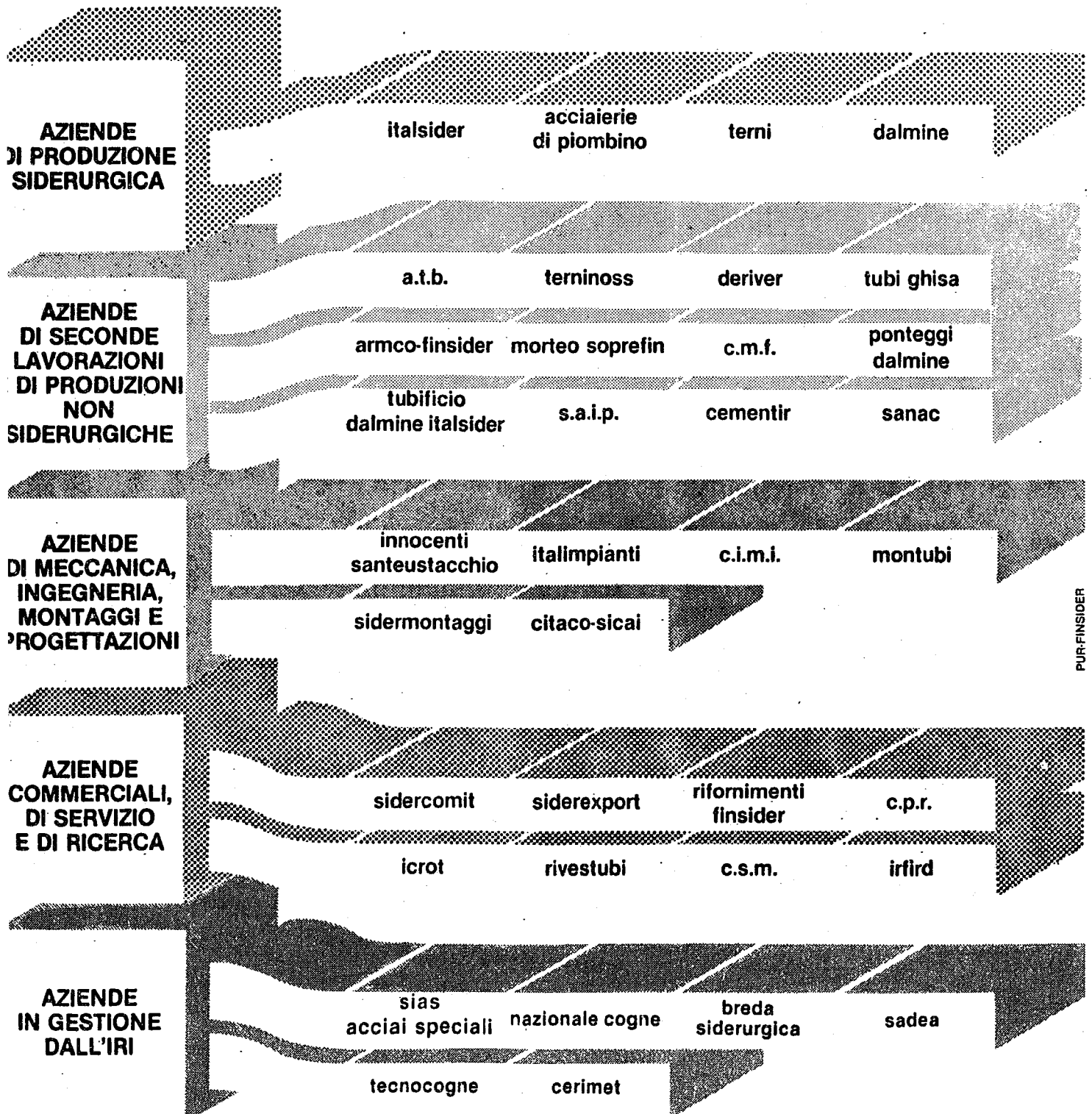


finsider

gruppo IRI

Viale Castro Pretorio, 122
00185 Roma

Assunzione di partecipazioni azionarie in società del settore siderurgico, coordinamento tecnico e assistenza finanziaria delle consociate.



gruppo

iri-italstat

IL CONTRIBUTO COSTRUTTIVO ALLO SVILUPPO DEL PAESE

ITALSTAT SOCIETÀ ITALIANA PER LE INFRASTRUTTURE E L'ASSETTO DEL TERRITORIO

Assunzione di partecipazioni in Società italiane e straniere che esercitano la propria attività nel settore dell'ingegneria civile e nello studio, progettazione, costruzione, gestione, manutenzione di opere edili civili, industriali, infrastrutturali; direttamente, per commesse, per appalto e in regime di concessione, in proprio od a nome e per conto terzi, in Italia ed all'estero; studi e progetti per sistemazioni infrastrutturali, urbanistiche e di assetto territoriale ivi comprese le soluzioni di tutti i problemi connessi; coordinamento organizzativo e finanziario delle società nelle quali partecipa, prestando loro, nelle forme più opportune, ogni necessaria assistenza.

PRINCIPALI PARTECIPAZIONI AZIONARIE DI MAGGIORANZA DELL'ITALSTAT

GRUPPO CONDOTTE

Studio, compilazione dei progetti, finanziamento, esecuzione ed esercizio di opere idrauliche e di bonifica; di costruzioni edilizie, industriali, ferroviarie, marittime, stradali e di ogni altra opera sia per conto proprio che di altri enti pubblici o privati.

ITALEDIL ITALIANA DI EDILIZIA INDUSTRIALIZZATA

Realizzazione, in Italia ed all'estero, per conto terzi, di edifici residenziali e industriali; complessi ospedalieri, alberghieri, scolastici e aeroportuali; di grattacieli e di edifici per uffici; sia di pubblico che di privato interesse.

EDIL.PRO.

Attività di ricerca per l'acquisizione di nuovi processi costruttivi, sistemi, procedimenti, materiali, prodotti, componenti di nuove tecnologie in genere e da applicare nel campo dell'edilizia abitativa e sociale.

AEROPORTI DI ROMA SOCIETÀ PER LA GESTIONE DEL SISTEMA AEROPORTUALE DELLA CAPITALE

Gestione unitaria del sistema aeroportuale della Capitale; progettazione e costruzione delle infrastrutture e di tutte le opere di ammodernamento richieste dal sistema aeroportuale stesso; manutenzione, innovazioni, completamenti ed ampliamenti allo stesso connessi e delle relative pertinenze.

GRUPPO ITALSTRADE

Progettazione e costruzione di strade, autostrade, aeroporti, opere idrauliche, idroelettriche, industriali, elettronucleari, ferroviarie, portuali, di bonifica, di opere edili civili ed industriali, in Italia ed all'estero.

IPISYSTEM

Studio, progettazione e costruzione di scuole di ogni ordine e grado, ospedali, centri sociali, palazzi per uffici, edifici industriali. La Società può realizzare per commesse, per appalto ed in regime di concessione, in Italia ed all'estero, edifici, manufatti ed opere in genere con metodi industrializzati e di prefabbricazione.

INFRASUD PROGETTI

Attività di promozione, studio, progettazione, costruzione, gestione, manutenzione di opere edili civili, industriali e infrastrutturali, direttamente o in regime di concessione o di appalto o di subappalto.

ITALPOSTE

Realizzazione di edifici ed opere civili e infrastrutturali connesse, destinati a sede di uffici o di servizi dell'Amministrazione delle Poste e delle Telecomunicazioni; realizzazione di edifici civili e industriali destinati ad uffici pubblici o a pubblici servizi, ivi comprese abitazioni, impianti sociali, ricreativi e sportivi per i dipendenti degli Enti interessati.

SV.E.I. SOCIETÀ PER LO SVILUPPO DELL'EDILIZIA INDUSTRIALIZZATA

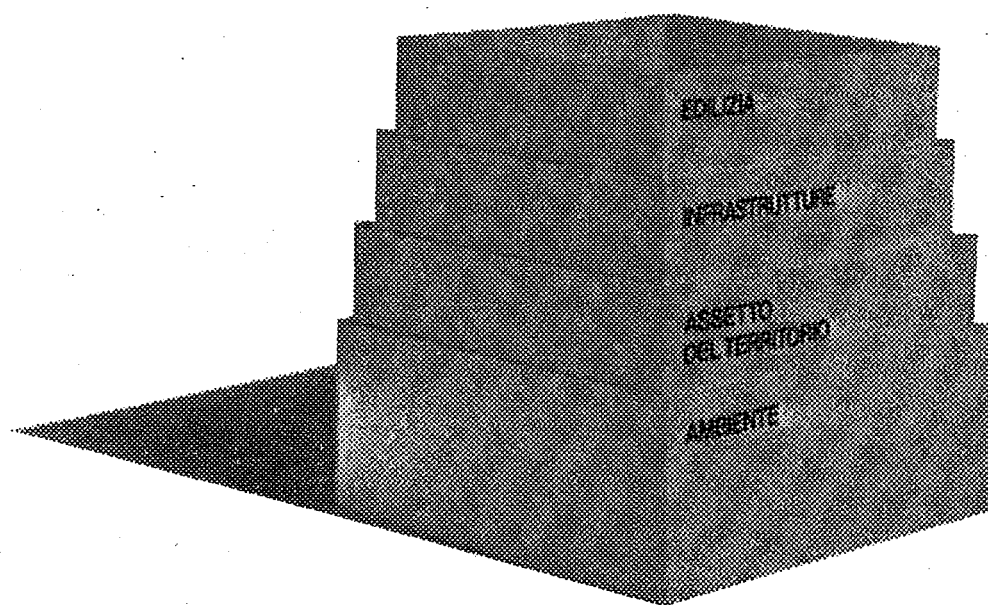
Studio, progettazione e realizzazione di complessi edilizi che utilizzano componenti di origine industriale. La Società può stipulare contratti con pubbliche amministrazioni, enti pubblici e privati per la progettazione e la realizzazione di opere edili civili da eseguire in regime di concessione o di appalto con affidamento di norma a terzi dei lavori.

ITALECO

Promozione, studio, progettazione, realizzazione e gestione di opere civili ed infrastrutturali, sistemi informativi ed impianti riguardanti l'assetto del territorio ed in particolare il settore ecologico, comprese le soluzioni di tutti i problemi connessi in Italia ed all'estero.

SOCIETÀ ITALIANA PER AZIONI PER IL TRAFORO DEL MONTE BIANCO

Costruzione ed esercizio del Traforo del Monte Bianco.



Tito e il non allineamento, *Alfonso Sterpellone*

QUADRANTE

Quale strategia per l'Olp, *Livia Rokach*
Il Perù verso un governo civile, *Claude Collin-Delavaud*
Continuità e instabilità nel Ghana, *Pierluigi Valsecchi*
Compattezza e flessibilità dei copti egiziani, *Mirella Galletti*

TAVOLA ROTONDA

Che cosa dopo il bipolarismo?, *Aldo Rizzo, Massimo L. Salvadori e Carlo Maria Santoro*; coordinatore *Giampaolo Calchi Novati*

DOSSIER / L'URSS NELLA CRISI MONDIALE

Il paradosso di una grande potenza: il problema della sicurezza, *Lapo Sestan*
Ambizioni e limiti dell'approccio al Terzo mondo, *Fabio Bettanin*
Dove e come si forma la politica estera, *Fabio Finzi*

STUDI E RICERCHE

Trasformazione dei rapporti sociali e rivoluzione in Iran, *Paul Vielle*

RUBRICHE

ATTIVITÀ DELL'IPALMO

a cura di *Umberto Laurenti*

LA POLITICA DELL'ITALIA

Cossiga II: cautela e reticenza in politica estera, *Dino Frescobaldi*; La svolta europea del Pci, *Gianfranco Pasquino*; L'emblematico «affare Agusta», *Alberto Tridente*; Il «Sistema adriatico» prende corpo, *Umberto Laurenti*

MOSAICO

Cuba oltre il mito, *Giancarlo Pasquini*; Violazione del tempio, *Giancarlo Zizola*; Samora Machel: il dogma come creatività, *Pietro Petrucci*; La liberazione della donna mozambicana, intervista a Salomé Moiane a cura di *Lavinia Gasperini*; Lettere

TRECENTOESSANTAGRADI

a cura di *Roberto Maurizio*

Direttore responsabile: Giampaolo Calchi Novati - **Capo redattore:** Giancarlo Pasquini - **Segretaria di redazione:** Maresa Mura.

Redazione: Via del Tritone 62b - 00187 Roma - Tel 67.92.734/67.92.3114
Amministrazione e distribuzione: «La Nuova Italia» Editrice, Via Antonio Giacomini, 8 - C.P. 183 - 50132 Firenze.

Autorizzazione del Tribunale di Firenze n. 1990 del 10 febbraio 1969. Abbonam. annuo: Italia L. 17.000; estero L. 25.000; sostenitore . 30.000; un fascicolo ordinario L. 1.800. I fascicoli arretrati si vendono a prezzo maggiorato. Versamenti sul c/c postale n. 5/6261 Firenze - Spedizione in abbonamento postale - Gruppo III - **Stampa ITER** - Via Giacomo Raffaelli, 1 - 00146 Roma.

ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE
Via Clerici, 5 - Milano - Telefono 87 82 66 (r.a.)

RELAZIONI INTERNAZIONALI

SETTIMANALE DI POLITICA ESTERA

La documentazione completa della politica internazionale, nell'analisi obiettiva degli avvenimenti mondiali.

Tutti i documenti della politica estera italiana.

	Italia	Estero
Abbonamento annuale	Lit. 30.000	Lit. 38.000
Abbonamento semestrale	» 17.000	» 21.000
Un fascicolo	» 700	
Numeri arretrati prezzo doppio		

PUBBLICATO DALL'

ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE

Via Clerici, 5 - 20121 Milano.

ANNO XXXIV

BIMESTRALE

MONDO APERTO

RIVISTA DI POLITICA ECONOMICA INTERNAZIONALE

Diretta da GIUSEPPE TUCCI

SOMMARIO N. 3-4/1980

Don Fair

L'indipendenza delle banche centrali

Klaus Schrape

Struttura della domanda e aumento del tempo libero

COOPERAZIONE ECONOMICA INTERNAZIONALE E MERCATI

Jean Louis Guillemard

Esportare in Germania è difficile ma non impossibile

Hans Ruhle von Lilienstern

Le medie imprese tedesche sui mercati esteri

Commento ai moduli SACE 3 e SACE 4 (in applicazione della Legge Ossola)

RASSEGNE

Cronache di economia internazionale

Rassegna di pubblicazioni

ORGANO DEL CENTRO ITALIANO
PER LO STUDIO DELLE RELAZIONI ECONOMICHE ESTERE
E DEI MERCATI (CEME)

Abbonamento annuo per l'Italia L. 16.000 - Abbonamento annuo per l'estero \$ 25.00 -
Direzione e Amministrazione - Via G. A. Guattani, 8 - 00161 Roma.

Istituto affari internazionali

PUBBLICAZIONI

Collana dello spettatore internazionale

(collana di volumi edita dal Mulino)

1980

52. **La politica estera dell'Europa**
a cura di Gianni Bonvicini
51. **Il commercio estero americano**
a cura di Giacomo Luciani - L. 8.000

1979

50. **La cooperazione industriale tra Italia e paesi in via di sviluppo**
di M. D'Angelo, G. Sacco, G. A. Sandri - L. 6.000
49. **I partiti e le elezioni del Parlamento europeo**
di G. Bonvicini e Saverio Solari - L. 4.000
48. **Arabi e palestinesi: tra conflitto e convivenza**
di W. Kazziha - L. 5.000
47. **L'economia americana e l'amministrazione Carter**
a cura di Giacomo Luciani - L. 6.000

1978

46. **La distensione dopo la distensione? Un rapporto della Commissione trilaterale**
di Jeremy R. Azrael, Chihiro Hosoya, Richard Löwenthal, Tohru Nakagawa, Henry Owen, Andrew Shonfield - L. 5.000
45. **Industrializzazione e integrazione nel mondo arabo**
a cura di Roberto Aliboni - L. 6.000
44. **La standardizzazione degli armamenti nella Nato**
di Maurizio Cremasco - L. 5.000
43. **L'uso politico della forza militare nel Mediterraneo**
a cura di Stefano Silvestri - L. 5.000

1977

42. **L'industrializzazione del Mediterraneo. Movimenti di manodopera e capitali**
a cura di Roberto Aliboni - L. 5.000
41. **Integrazione, petrolio, sviluppo. Il mondo arabo si cerca**
di Galia Saouma - L. 3.000

1976

40. **Dal confronto al consenso. I partiti politici italiani e l'integrazione europea**
di Richard Walker - L. 2.300
39. **Crisi e controllo nel Mediterraneo: materiali e problemi**
a cura di Stefano Silvestri - L. 3.500
38. **Regioni europee e scambio ineguale. Verso una politica regionale comunitaria?**
di Maria Valeria Agostini - L. 3.000

1975

37. **La partecipazione italiana alla politica agricola comunitaria**
di R. Galli e S. Torcasio - L. 5.000
36. **Mediterraneo: politica, economia, strategia: sviluppo interno e attori esterni**
Volume II - L. 3.500
35. **Mediterraneo: politica, economia, strategia: lo scenario e le crisi**
Volume I - L. 3.000

1974

34. **Europa-Mediterraneo: quale cooperazione**
a cura di Adachiara Zevi - Pagine 157 - L. 2.500
33. **La proliferazione delle armi nucleari**
a cura di F. Calogero e G. L. Devoto - Pagine 188 - L. 3.000
32. **I sì e i no della difesa europea**
a cura di F. Gusmaroli - Pagine 290 - L. 5.000
31. **Il difficile accordo. La cooperazione europea per la ricerca e la tecnologia**
a cura di C. Merlini e G. Panico - Pagine 204 - L. 4.000

1973

30. **Eserciti e distensione in Europa. Il negoziato est-ovest sulla riduzione delle forze**
a cura di F. Battistelli e F. Gusmaroli - Pagine 130 - L. 3.000
29. **Il potere sovranazionale privato. Le imprese multinazionali e l'integrazione europea**
di Bruno Colle e Gabriella Pent - Pagine 110 - L. 3.000
28. **Il grande ritardo. La cooperazione europea per lo spazio**
di Gian Luca Bertinetto - Pagine 186 - L. 2.500
27. **Europa potenza? Alla ricerca di una politica estera per la Comunità**
a cura di M. Kohnstamm e W. Hager - Pagine 250 - L. 5.000
26. **Partners rivali. Il futuro dei rapporti euroamericani**
di Karl Kaiser - Pagine 164 - L. 3.000
25. **La pace fredda. Speranze e realtà della sicurezza europea**
a cura di Vittorio Barbati - Pagine 144 - Esaurito

1972

24. **Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1972**
dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 172 - L. 2.000
23. **Il grande arsenale. Le armi nucleari tattiche in Europa: cosa sono? a che servono?**
di Franco Celletti - Pagine 76 - L. 1.000
22. **L'Europa all'occasione del Vertice**
a cura di G. Bonvicini e C. Merlini - Pagine 108 - L. 1.000
21. **Riforme e sistema economico nell'Europa dell'Est**
scritti di A. Levi, W. Bruss, J. Bogner, T. Kiss, J. Pinder, S. A. Rossi - Pagine 118 - L. 1.500

20. La sovranità economica limitata. Programmazione italiana e vincoli comunitari
di B. Colle e T. Gambini - Pagine 96 - L. 1.000

19. Spagna memorandum
di Enrique Tierno Galván - Pagine 100 - L. 1.000

18. Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1971
dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 158 - L. 1.500

1971

17. Presente e imperfetto della Germania orientale
di Barbara Spinelli - Pagine 102 - L. 1.000

16. Cooperazione nel Mediterraneo occidentale
di autori vari - Pagine 104 - L. 1.000

15. Commercio attraverso l'Atlantico: dal Kennedy Round al neo-protezionismo
di Gian Paolo Casadio - Pagine 302 - L. 2.800

14. Una Zambia zambiana
di Kenneth Kaunda - Pagine 81 - L. 500

13. Aiuto fra paesi meno sviluppati
di autori vari - Pagine 104 - L. 1.000

12. Il petrolio e l'Europa: strategie di approvvigionamento
di G. Pappalardo e R. Pezzoli - Pagine 105 - L. 1.000

11. Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1970
dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 140 - L. 1.500

1970

10. Socialismo in Tanzania
di J. Nyerere - Pagine 75 - L. 500

9. Verso una moneta europea
di autori vari - Pagine 80 - L. 500

8. Europa-America: materiali per un dibattito
di R. Perissich e S. Silvestri - Pagine 80 - L. 500

7. Conflitti e sviluppo nel Mediterraneo
di autori vari - Pagine 212 - L. 2.000 - Esaurito

6. Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1969
dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 140 - L. 1.500

5. Integrazione in Africa orientale
a cura di Roberto Aliboni - Pagine 132 - L. 1.000

4. Gli eurocrati tra realtà e mitologia
a cura di Riccardo Perissich - Pagine 126 - L. 1.000

3. L'Africa alla ricerca di se stessa
di Ali Mazrui - Pagine 80 - L. 500

2. La lancia e lo scudo: missili e antimissili
di Franco Celletti - Pagine 140 - L. 1.000

1. Finanziamento, infrastrutture e armamenti nella Nato
a cura di Stefano Silvestri - Pagine 85 - L. 500

Papers

(in ottavo)

11. **Le monde arabe à la recherche de soi même. Intégration, pétrole, développement**
di Galia Saouma - 1977 - Pagine 77 - Esaurito
10. **The Mediterranean: politics economics strategy. Domestic development and external actors**
vol. II - 1977 - Pagine 130 - Esaurito
9. **The Mediterranean: politics economics strategy. The scenario and the crises**
vol. I - 1977 - Pagine 118 - Esaurito
8. **Mediterranean-Europe. What kind of cooperation? Proceedings of the Milan conference, 3-4 May, 1974-1976** - Pagine 57 - Esaurito
7. **Europa e America Latina**
di R. Aliboni e M. Kaplan - 1973 - Pagine 31 - L. 1.000
6. **Eurocrazia e presenza italiana**
di V. du Marteau - 1972 - Pagine 36 - L. 1.000
5. **Indice analitico dei trattati Cee ed allegati**
di L. Boscherini - 1971 - Pagine 56 - L. 1.000
4. **Da Bandung a Santiago. La ricerca di una nuova economia internazionale**
di G. A. Sasso - 1971 - Pagine 19 - L. 500
3. **Convegno sulla sicurezza europea**
Incontro tra l'Iai e l'Istituto di economia mondiale e relazioni internazionali di Mosca - a cura di P. Calzini - 1971, Pagine 14 - L. 500
2. **I colloqui sulla limitazione delle armi strategiche**
di M. Cremasco - 1971 - Pagine 30 - L. 1.000
1. **Il rapporto Jackson: un'analisi critica**
di Mario Marcelletti - 1971 - Pagine 15 - L. 500

Fuori collana

(volumi editi sotto gli auspici dell'Iai)

La politica estera della Repubblica italiana

a cura di M. Bonanni (3 voll. - Pagine 1070). Edizioni di Comunità - Milano 1967 - L. 10.000

La Germania fra Est e Ovest

di K. Kaiser - Introduzione di A. Spinelli - Collana la specola contemporanea - Il Mulino - Bologna 1969 - L. 2.000

La sicurezza europea (Modelli di situazioni internazionali in Europa negli anni '70)

di S. Silvestri - Pagine 177 - Collana la specola contemporanea - Il Mulino - Bologna 1970 - L. 2.000

La rinascita del nazionalismo nei Balcani

di V. Meier - Introduzione di A. Spinelli - Pagine 188 - Collana la specola contemporanea - Il Mulino - Bologna 1970 - L. 2.500 - Esaurito

L'Europa oltre il Mercato comune

di J. Pinder e R. Pryce - Il Mulino - Bologna 1970 - L. 2.500

Symposium on the International Regime of the Sea-Bed

a cura di J. Sztucki - Accademia nazionale dei Lincei - Roma 1970 - Pagine 767 - L. 12.000

La strategia sovietica: teoria e pratica

a cura di S. Silvestri - Collana orizzonte 2000 - Franco Angeli editore - Milano 1971 - Pagine 328 - L. 5.000

Fra l'orso e la tigre: dottrina, strategia e politica militare cinese

a cura di F. Celletti - Collana orizzonte 2000 - F. Angeli editore - Milano 1971 - Pagine 272 - L. 4.500

La politica estera italiana. Autonomia interdipendenza integrazione e sicurezza

a cura di Natalino Ronzitti - Pagine 378 - Edizioni di Comunità - Milano 1976 - L. 8.000

L'Italia e il nuovo ordine economico internazionale

di P. Guerrieri e G. Luciani - Etas Libri - Milano 1979 - Pagine 130 - L. 4.500

Il fianco Sud della Nato - Rapporti politici e strutture militari nel Mediterraneo

di M. Crémasco e S. Silvestri - Feltrinelli - Milano 1980 - Pagine 208.

I quaderni

(collana di volumi edita dal Mulino)

1. L'America nel Vietnam

Atti dell'inchiesta della commissione senatoriale presieduta dal senatore Fulbright - 1966 - Pagine 195 - L. 1.000

2. Introduzione alla strategia

di A. Beaufre - 1966 - Pagine 100 - L. 1.000 - Esaurito

3. La Nato nell'era della distensione

Saggi di Benzoni, Calchi-Novati, Calogero La Malfa, Ceccarini - 1966 - Pagine 159 - L. 1.000 - Esaurito

4. Per l'Europa

Atti del Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa. Prefazione di Jean Monnet - 1966 - Pagine 119 - L. 1.000

5. Investimenti attraverso l'Atlantico

di C. Layton - 1967 - Pagine 180 - L. 1.500

6. L'Europa e il sud del mondo

di G. Pennisi - 1967 - Pagine 376 - L. 4.000

7. Una politica agricola per l'Europa

di G. Casadio - 1967 - Pagine 267 - L. 3.000

8. La diplomazia della violenza

di T. S. Schelling - 1968 - Pagine 268 - L. 3.000

9. Il Mediterraneo: economia, politica, strategia

a cura di S. Silvestri - 1968 - Pagine 310 - L. 3.000

10. La riforma monetaria e il prezzo dell'oro

a cura di R. Hinshaw - 1968 - Pagine 174 - L. 2.000

11. Europa e Africa: per una politica di cooperazione

a cura di R. Aliboni - 1969 - Pagine 160 - L. 2.000

12. Partnership per lo sviluppo: organizzazioni, istituti, agenzie

a cura di R. Gardner e M. Millikan - 1970 - Pagine 310 - L. 4.000

Documentazioni

(in offset)

L'Italia e la cooperazione scientifica internazionale

(Atti della tavola rotonda Iai del maggio 1966) - Pagine 119 - L. 1.000

Le armi nucleari e la politica del disarmo

(Quattro lezioni di F. Calogero, A. Spinelli, F. Cavalletti, M. Pivetti) -
Pagine 78 - L. 1.000

Ricerca e sviluppo in Europa

Documenti e discussioni - L. 3.000

La politica commerciale della Cee

(Atti della tavola rotonda lai del 29 aprile 1967) - Pagine 154 - L. 1.000

La politica estera tra nazionalismo e sovranazionalità

(Resoconto sommario del convegno lai dell'1 e 2 marzo 1968) - Pa-
gine 80 - L. 500

La fusione delle Comunità europee

(Atti del convegno lai del 9 e 10 febbraio 1968) - Pagine 230 - L. 2.000

Rapporto sullo stato della ricerca scientifica in Italia

(Ocse) - Pagine 190 - L. 1.000

L'integrazione economica in Africa occidentale

(Atti della tavola rotonda lai del 22 dicembre 1967) - Pagine 100 -
L. 1.500

L'Università europea

Documenti e discussioni - Pagine 111 - L. 1.000

Evoluzione delle economie orientali e prospettive degli scambi est-ovest

(Atti del convegno lai del 21 e 22 giugno 1968) - Pagine 188 - L. 5.000

**Il trattato sulla non-proliferazione delle armi nucleari: problemi del
negoziato di Ginevra**

Documenti e discussioni - Pagine 189 - L. 1.500

La politica energetica della Cee

(Atti del convegno lai del 25-26 ottobre 1968) - Pagine 124 - L. 2.000

Preferenze e i paesi in via di sviluppo

(Atti della tavola rotonda lai del 10 settembre 1968) - Pagine 73 -
L. 1.000

**Effetti delle armi nucleari: rapporti di esperti al Segretario Generale
dell'Onu**

Documenti e discussioni - Pagine 124 - L. 1.500

Rassegna strategica 1968

(dell'Istituto di Studi strategici di Londra) - Pagine 130 - L. 1.000

Les assemblées européennes

a cura di Chiti-Batelli - 1970 - Pagine 68 - L. 1.000

Italo-Yugoslav Relations

(Atti del convegno lai - Institute of International Politics and Economics
del 29-30-31 maggio 1970) - Pagine 55 - L. 1.500

Periodici

Lo spettatore internazionale

Trimestrale in lingua inglese - Edizioni Il Mulino - Bologna - Abbona-
mento L. 10.000

L'Italia nella politica internazionale:

Anno primo - 1972-1973 - Pagine 626 - Edizioni di Comunità - L. 8.000

Anno secondo - 1973-1974 - Pagine 744 - Edizioni di Comunità - L. 10.000

Anno terzo - 1974-1975 - Pagine 635 - Edizioni di Comunità - L. 12.000

Anno quarto - 1975-1976 - Pagine 581 - Edizioni di Comunità - L. 14.000

Anno quinto - 1976-1977 - Pagine 569 - Edizioni di Comunità - L. 15.000

Anno sesto - 1977-1978 - Pagine 611 - Edizioni di Comunità - L. 18.000

Istituto Affari Internazionali

COLLANA DELLO SPETTATORE INTERNAZIONALE N. 1

Massimo D'Angelo, Giuseppe Sacco, Gian Andrea Sandri

LA COOPERAZIONE INDUSTRIALE TRA ITALIA E PAESI IN VIA DI SVILUPPO

La tematica del nuovo ordine economico internazionale, che i paesi in via di sviluppo hanno imposto all'attenzione nelle sedi politiche internazionali, richiede una risposta positiva non solo con prese di posizione nelle istanze multilaterali ma anche a livello bilaterale. Del resto, di un nuovo ordine non si discute soltanto: i ripetuti aumenti del prezzo del greggio e l'aggressività commerciale degli esportatori da alcuni paesi in via di sviluppo stanno già concretamente modificando la divisione internazionale del lavoro industriale. L'Italia deve quindi impostare una sua politica bilaterale di cooperazione industriale che serva al duplice scopo di appoggiare il processo di industrializzazione dei paesi in via di sviluppo e di evitare che esso abbia conseguenze disastrose per la nostra industria, la nostra occupazione, la nostra bilancia commerciale. A tal fine è necessario elaborare una strategia di cooperazione industriale che superi le concezioni limitative prevalenti in passato. Il compito di condurre questa attività è stato affidato, in forza della legge n. 38 del 9 febbraio 1979, al Dipartimento per la cooperazione economica del Ministero per gli affari esteri. La ricerca che pubblichiamo è una discussione di possibili linee per l'azione del Dipartimento anche alla luce dell'esperienza di alcuni paesi esteri.

SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO - BOLOGNA, pp. 190, L. 6.000

**Istituto Affari Internazionali
Centro Studi Americani**

COLLANA DELLO SPETTATORE INTERNAZIONALE N. LI

Giacomo Luciani (a cura di)

IL COMMERCIO ESTERO AMERICANO

Il commercio estero americano è passato nel corso dell'ultimo decennio da una posizione di strutturale attivo ad una di prevalente deficit, pur se con amplissime oscillazioni. Dal suo andamento futuro può dipendere in misura non indifferente il rapporto anche politico fra gli Stati Uniti e il resto del mondo. Se la graduale liberalizzazione del commercio internazionale è stata alla base della pace e della prosperità nel dopoguerra, un ritorno verso estesi conflitti commerciali potrebbe mutare radicalmente il quadro internazionale. I saggi raccolti in questo volume offrono diverse analisi e diversi punti di vista circa le determinanti dell'andamento del commercio estero americano e gli atteggiamenti politici in quel paese ad esso connessi.

Il libro raccoglie i contributi di Mordechai E. Kreinin («La politica economica estera degli Stati Uniti. Una panoramica»), di Stefano Vona («Un'analisi dell'evoluzione recente del commercio estero degli Stati Uniti con particolare riferimento agli scambi di manufatti»), di Vittorio Valli («Sviluppo economico e rapporti con l'estero dell'economia americana degli anni '70»), di Lawrence G. Franko («L'impresa multinazionale e il commercio estero americano»), di Vittorio Jucker («L'interscambio tra gli Stati Uniti e i paesi dell'Opec»), di Steven J. Warnecke («La politica interna americana e il Tokyo Round»), di Martin Lewin («Il Congresso e la formulazione della politica commerciale») e di Robert R. Brungart («Il dialogo Nord-Sud e il commercio estero americano»).

SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO - BOLOGNA, pp. 162, L. 8.000

Istituto Affari Internazionali

PUBBLICAZIONI

Pubblicazioni de «il Mulino»

Tariffe di abbonamento
valide dall'inizio dell'anno

	Italia	Europa e Altri paesi
I. LO SPETTATORE INTERNAZIONALE	Lit. 15.000	Lit. 20.000
II. COLLANA DELLO SPETTATORE INTERNAZIONALE		
Formula di prenotazione per tutti i fascicoli pubblicati nel corso dell'anno con invio contro assegno di ciascun volume scontato del 30%.		

Per ordini e abbonamenti:

Società editrice « il Mulino »
Via S. Stefano 6
40125 Bologna (c/c postale 15932403)

Pubblicazioni di «Edizioni di Comunità»

	Italia	Europa	Altri paesi
I. L'Italia nella politica internazionale 1977/78 Anno sesto	Lit. 18.000	Lit. 20.000	Lit. 22.500

Per ordini:

Istituto Affari Internazionali
Viale Mazzini 88
00195 Roma

che provvederà ad inoltrare le richieste alle « Edizioni-Comunità » di Milano.

L'invasione dell'Afghanistan, la crisi fra gli Stati Uniti e l'Iran, le difficoltà che incontra il negoziato di Camp David sul Medio Oriente, hanno posto in primo piano l'esigenza, non più dilazionabile, di un ruolo autonomo dell'Europa negli affari internazionali. Ma allo stesso tempo sono sorti degli interrogativi sull'effettiva capacità dei Nove Stati europei di mettere in comune le loro politiche estere nazionali, coordinandole all'interno di quel meccanismo che è conosciuto sotto il nome di Cooperazione politica europea.

Questo libro rappresenta il primo tentativo organico di analizzare a fondo i meccanismi che dovrebbero elaborare la politica estera europea e le strategie da adottare sui grandi problemi internazionali. La storia, il funzionamento e le possibilità di sviluppo della Cooperazione politica europea sono messe a confronto con i nodi centrali delle relazioni europee e in particolare i rapporti euro-americani, il dialogo euro-arabo, l'Europa meridionale e il Terzo mondo. Ma soprattutto si cerca, attraverso l'analisi politico-istituzionale degli strumenti messi a disposizione dei Nove per fare politica estera, di comprendere quali vantaggi ne potranno derivare al processo di integrazione europea considerato nella sua globalità.